



RIIGIKANTSELEI



Eesti Maaülikool

Estonian University of Life Sciences

Majandus- ja sotsiaalinstituut
Institute of Economics and Social Sciences

www.emu.ee



MAAELUMINISTEERIUM

Ühise põllumajanduspoliitika tulevikuanalüüs



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Analüüs viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimusel ja seda rahastati ühtekuuluvusfondide 2014–2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Projekti algatajad ja koostööpartnerid on Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat ja Maaeluministeerium.

Projektigrupi koosseis: Ants-Hannes Viira (EMÜ), Bruno Pulver (EKI), Eduard Matveev (EMÜ), Evelin Ahermaa (EKI), Kersti Aro (EMÜ), Maris Viileberg (EKI), Marje Josing (EKI), Mati Mõtte (EMÜ), Pille Aruvee (EKI), Piret Hein (EKI).

Andmete kasutamisel või tsiteerimisel tuleb viidata allikale.

Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut
Kreutzwaldi 1, 51014 Tartu
Tel: +372 731 3001
E-post: info@emu.ee
<http://www.emu.ee>

Eesti Konjunkturiinstituut
Rävala 6, 19080 Tallinn
Tel: +372 668 1242
E-post: eki@ki.ee
<http://www.ki.ee>

Sisukord

Mõisted ja lühendid.....	5
Sissejuhatus ja metoodika.....	7
1. ÜPP eelarve vahendite jaotus liikmesriikide vahel.....	9
1.1. EL mitmeaastase finantsraamistiku võimalikud arengud pärast 2020. aastat.....	9
1.1.1. Brexiti võimalik mõju.....	9
1.1.2. Junckeri viis stsenaariumit.....	10
1.2. ÜPP eelarve võimalikud arengusuunad pärast 2020. aastat.....	12
1.2.1. ÜPP eelarve sammastevaheline jaotus	12
1.2.2. ÜPP eelarve stsenaariumid.....	15
1.3. Objektiivsed kriteeriumid otsetoetuste jaotamiseks EL liikmesriikide vahel.....	18
1.3.1. Otsetoetuste jaotus pärast ÜPP 2013. aasta reformi.....	18
1.3.2. Otsetoetuste jaotuse objektiivsed kriteeriumid ÜPP 2013. aasta reformi mõjuhinnaangus	19
1.3.3. Objektiivsete kriteeriumide võrdlus otsetoetuste jaotamiseks liikmesriikide vahel	20
1.4. Toetuste osa EL liikmesriikide põllumajandustootjate sissetulekus	30
1.5. Toetuste ja toodangu hindade osa Eesti põllumajandustootjate majandusliku jätkusuutlikkuse tagamisel	32
1.5.1. Põllumajandusettevõtete majandusliku jätkusuutlikkuse hindamise metoodika	32
1.5.2. Põllumajandustootjate majanduslik jätkusuutlikkus aastatel 2011–2015.....	33
1.5.3. Põllumajandustootjate majandusliku jätkusuutlikkuse tundlikkus otsetoetuste vähenemise ja suurenemise suhtes	36
1.5.4. Põllumajandustoodangu hindade mõju põllumajandustootjate majanduslikule jätkusuutlikkusele.....	38
1.6. Kokkuvõte ja järeldused	40
2. Otsetoetuste suunamine põllumajandustootjatele	45
2.1. Aktiivne põllumajandustootja ja üksnes põllumajandusmaa hooldamisega tegelevad isikud	45
2.2. Püsirohumaa säilitamise kohustus	47
2.3. Võimalused toetuste tõhusamaks suunamiseks põllumajandusega tegelevatele isikutele .	49
2.4. Kokkuvõte ja järeldused	51
3. Rahastamisvahendite kasutamine maaelu arenguks	55
3.1. Rahastamisvahendite rakendamise taust	55
3.2. Rahastamisvahend võrrelduna tagastamatu abiga	56
3.3. Rahastamisvahendi kasutamine ettevõtetes ja investeringuobjekti olemus	59
3.4. Finantstoodete majanduslik efektiivsus – riiklik ja ettevõtja tasand	61
3.5. Teiste riikide kogemus rahastamisvahendite kasutamisel	65
3.5.1. Rahastamisvahendite rakendamine EAFRD-st ja EMFF-st	65
3.5.2. Rahastamisvahendite rakendamine ESIF teistest fondidest	69

3.6. Kokkuvõte ja järeldused	71
4. Toidutarneahela toimimine ja selle erinevate lülide vaheliste turujõudude tasakaalustamatus	74
4.1. Tarneahela efektiivse toimimise tähtsus.....	74
4.2. Ebaausad kauplemistavad EL institutsioonide käsitluses.....	79
4.3. EL liikmesriikide kogemused ebaausate kauplemistavadega.....	80
4.3.1. Vabatahtlik tarneahelaalgatus	82
4.3.2. Eesti lähiriikide praktika toidukaupade tarneahela toimimise reguleerimisel.....	83
4.3.3. Ebaausate kauplemistavade käsitlus Eestis.....	86
4.4. Eestis kehtiv konkurentsiseaduse erand ja toetusmeetmed	89
4.4.1. Tootjaorganisatsioonidele rakendatavad erandid konkurentsiseadusest	89
4.4.2. Ühistegevust soodustavad meetmed.....	90
4.5. Kokkuvõte ja järeldused	92
5. Turule sekkumine ja riskijuhtimine	96
5.1. Turule sekkumine	96
5.1.1. Turukorraldusmeetmete mõju teoreetilisest aspektist	96
5.1.2. Turukorraldusmeetmete kasutamine ja mõju perioodil 2014–2016	97
5.1.3. Turukorraldusmeetmete tulevik	108
5.1.4. Kokkuvõte ja järeldused	111
5.2. Riskijuhtimine	113
5.2.1. Riskijuhtimise üldised aspektid	113
5.2.2. Riskijuhtimine ÜPP raames.....	116
5.2.3. EL liikmesriikide riskijuhtimise praktika näited	122
5.2.4. Kokkuvõte ja järeldused	129
6. Eksporditurud	133
6.1. Põllumajandussaaduste ekspordi üldised arengusuunad	133
6.2. EK panus ekspordi edenemisse	134
6.3. Eesti põllumajandussaaduste ja toidukaupade eksport.....	136
6.4. Eesti ja EL liikmesriikide ekspordialased seisukohad ÜPP 2020+ kohta.....	138
6.5. Ekspordi krediteerimine	141
6.6. Kokkuvõte ja järeldused	145
Kasutatud kirjandus.....	150
Lisa 1. Intervjueeritute ja ürituste nimekiri.....	158
Lisa 2. ÜPP eelarve jaotuse võrdlus erinevate stsenaariumide puhul võrreldes perioodiga 2014–2020	160
Lisa 3. Objektiivsete kriteeriumite alusel leitud otsetoetuste keskmised ühikumäärad	162
Lisa 4. Otsetoetuste eelarve variantide mõju põllumajandustootjate majanduslikule jätkusuutlikkusele.....	163
Lisa 5. Lätis ja Leedus kehtivad ebaausaid kauplemistavasid käsitlevad seadused	165

Lisa 6. Ühistegevust soodustavate meetmete kirjeldus.....	167
Lisa 7. Ungari põllumajanduse riskijuhtimise süsteem	168

Mõisted ja lühendid

AMTF	Põllumajandusturgude rakkerühm, inglise keeles <i>Agricultural Markets Task Force</i>
ATÜ	Aasta tööjõühik, inglise keeles <i>Annual Work Unit</i>
BLV	Brutolisandväärtus, inglise keeles <i>Gross Value Added</i>
BPS	Põhitoetuskava, inglise keeles <i>Basic Payment Scheme</i>
Brexit	Ühendkuningriigi lahkumine Euroopa Liidust
CEIGRAM	Põllumajandus- ja Keskkonnariskide Juhtimise Uurimiskeskus, hispaania keeles <i>Centro de Estudios e Investigación para la Gestión de Riesgos Agrarios y Medioambientales</i>
COGECA	Põllumajandusühistute Konföderatsioon, inglise keeles <i>General Confederation of Agricultural Cooperatives</i>
COPA	Professionaalsete Põllumajandusorganisatsioonide Komitee, inglise keeles <i>Committee of Professional Agricultural Organisations</i>
EAA	Põllumajanduse majanduslik arvepidamine, inglise keeles <i>Economic Accounts of Agriculture</i>
EAFRD	Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond, inglise keeles <i>European Agricultural Fund for Rural Development</i>
EAGF	Euroopa Põllumajanduse Tagatistfond, inglise keeles <i>European Agricultural Guarantee Fund</i>
EAS	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
ECG	Ekspordi krediteerimise grupp, inglise keeles <i>The Export Credit Group</i>
EEA	Euroopa Majanduspiirkond, inglise keeles <i>European Economic Area</i>
EFA	Ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alad, inglise keeles <i>Ecological Focus Areas</i>
EIF	Euroopa Investeerimisfond, inglise keeles <i>European Investment Fund</i>
EIP	Euroopa Investeerimispank, inglise keeles <i>European Investment Bank</i>
EK	Euroopa Komisjon, inglise keeles <i>European Commission</i>
EKTK	Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
EL ja EL28	Euroopa Liit, inglise keeles <i>European Union</i> ja Euroopa Liidu 28 liikmesriiki
EMFF	Euroopa Merendus- ja Kalandusfond, inglise keeles <i>European Maritime and Fisheries Fund</i>
EMSK	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, inglise keeles <i>European Economic and Social Committee</i>
EN	Euroopa Nõukogu, inglise keeles <i>Council of Europe</i>
EP	Euroopa Parlament, inglise keeles <i>European Parliament</i>
EPKK	Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda
ERF	Euroopa Regionaalarengufond, inglise keeles <i>European regional Development Fund</i>
ESF	Euroopa Sotsiaalfond, inglise keeles <i>European Social Fund</i>
ESIF	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, inglise keeles <i>European Structural and Investment Funds</i>
FADN	Põllumajandusliku raamatupidamise andmebaas, inglise keeles <i>Farm Accountancy Data Network</i>

GIS	Geograafilise Informatsiooni Süsteem, inglise keeles <i>Geographical Information System</i>
IFA	Irish Farmerite Assotsiatsioon, inglise keeles <i>The Irish Farmers' Association</i>
JEKKS	Jae-ettevõtjate ebaausate kauplemistavade keelu seadus
KHG	Kasvuhoonegaasid, inglise keeles <i>Greenhouse Gases</i>
KRT	Kogurahvatulu, inglise keeles <i>Gross National Income</i>
LEADER	EL-i algatusprogramm, et edendada kohalikku elu maapiirkonnas läbi kohaliku koostöö, luues kohalikel partnerlustel põhinevaid maaelu arengustrateegiaid
LFA ¹	Vähemsoodsad piirkonnad, inglise keeles <i>Less Favoured Areas</i>
MAK	Maaelu arengukava, inglise keeles <i>Rural Development Programme</i>
MEM	Maaeluministeerium
MES	Maaelu Edendamise Sihtasutus
MFF	Mitmeaastane finantsraamistik, inglise keeles <i>Multiannual Financial Framework</i>
MFN	Enamsoodustusrežiimi tollimaks, inglise keeles <i>Most Favoured Nation</i>
NLV	Netolisandväärtus, inglise keeles <i>Farm Net Value Added</i>
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon, inglise keeles <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PPP	Ostujõu pariteet, inglise keeles <i>Purchasing Power Parity</i>
PRIA	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet
Rohestamine	Kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetus, inglise keeles <i>Greening</i>
SAPS	Ühtne pindalatoetuse kava, inglise keeles <i>Single Area Payment Scheme</i>
SCI	Vabatahtlik tarneahelaalgatus, inglise keeles <i>Supply Chain Initiative</i>
SKP	Sisemajanduse koguprodukt, inglise keeles <i>Gross Domestic Product</i>
Toidutarneahel	Protsesside süsteem, mille jooksul jõuab toiduaine tootjast tarbijani
Tootja	Põllumajandusettevõtte
Töötaja	Tööstusettevõtte
UAA	Kasutatav põllumajandusmaa, inglise keeles <i>Utilised Agricultural Area</i>
VKE	Väike- ja keskmise suurusega ettevõtja, inglise keeles <i>Small and Medium-sized enterprise</i>
WTO	Maailma Kaubandusorganisatsioon, inglise keeles <i>World Trade Organisation</i>
ÜK	Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriik
ÜPP	Euroopa Liidu ühine põllumajanduspoliitika, inglise keeles <i>Common Agricultural Policy</i>
ÜPT	Ühtne pindalatoetus, inglise keeles <i>Single Area Payment</i>

¹ Alates 2014. aastast on sama tähendusega „looduslikust või muust konkreetsest eripärast tingitud piirangutega alad“, inglise keeles *Areas facing natural and other specific constraints*.

Sissejuhatus ja metoodika

Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on Euroopa Liidu (EL) üks kesksemaid poliitikaid, mille eesmärgiks on tõsta põllumajanduse tootlikkust ja kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, stabiliseerida turge, tagada pidev toiduainetega varustamine ja mõistlikud tarbijahinnad. ÜPP on loodud põllumajandussektori toetamiseks ning selle meetmed on aja jooksul mõnevõrra muutunud. Kui algselt oli rõhk eelkõige tootmisel, siis reformide käigus on hakatud pöörama rohkem tähelepanu ka maaelu ja keskkonna jätkusuutlikkuse tagamise küsimustele. Tänapäeva ÜPP meetmed on jagatud kahte sambasse: I samm hõlmab otsetoetusi ja turukorraldusmeetmeid, II samba meetmed toetavad maaelu arengut.

EL tasandil on läbi viidud avalik konsultatsioon ja alustatud esimesi diskussioone ÜPP tuleviku teemadel. Hiljemalt 2018. aasta alguses esitab Euroopa Komisjon (EK) teatise järgmise, pärast 2020. aastat algava perioodi ÜPP põhialuste kohta. Vastavate õigusaktide eelnõud esitatakse tõenäoliselt 2018. aasta keskpaigas.

Töö eesmärgiks on analüüsida, millised võimalikud ÜPP 2020+ meetmed ja muudatused aitaks kõige efektiivsemalt kaasa Eesti põllumajandussektori jätkusuutlikule arengule ning mida oleks otstarbekas rakendada ka Euroopa-üleselt. Analüüs on sisendiks Eesti seisukohtade kujundamisele ja põhjendamisele.

Raportis analüüsitakse järgmisi teemasid:

1. ÜPP eelarve vahendite jaotuse alused liikmesriikide vahel.
2. Põllumajandussektori arengut toetavate abimeetmete kavandamine konkurentsivõime tõstmiseks:
 - a) Põllumajanduslike otsetoetuste skeemid. Võttes arvesse eelnevatel läbirääkimistel kokku lepitud jätkuvat otsetoetuste määrade ühtlustamist liikmesriikide vahel, analüüsitakse, milliseid võimalikke objektiivseid kriteeriume kasutada otsetoetusteks määratud summade jagamisel liikmesriikide vahel.
 - b) Rahastamisvahendi kasutamine maaelu arenguks. Analüüsitakse, missugused on erinevused tagastamatu abi ja rahastamisvahendi vahel, missugused on rahastamisvahendi kasutamise eelised võrreldes tagastamatu abi skeemiga ning millist tüüpi rahastamisvahendi finantstoode on põllumajandussektori puhul majanduslikult kõige efektiivsemad. Lisaks uuriti EL liikmesriikide kogemust rahastamisvahendite kasutamisel maaelu arengus.
 - c) Toidutarneahela toimimine ja selle erinevate lülide vaheliste turujõudude tasakaalustamatus. Analüüsitakse, millistel juhtudel on põhjendatud konkurentsieeskirjades põllumajandustootjatele ja nende liitudele kui ühele tarneahela lülile erisuste tekitamine, millised need erisused peaksid olema ja kuidas muudab nende rakendamine toidutarneahela paremini toimivaks. Samuti, millistel juhtudel on toidutarneahela paremaks toimimiseks põhjendatud ÜPP täiendamine uute (EL-üleste) instrumentidega või on soovitud eesmärgi võimalik saavutada ka olemasolevate instrumentide täiendamise või ümber kujundamisega. Uuringus on esitatud ka teiste EL liikmesriikide praktika näited ja soovitusel, milliseid aspekte peaks rakendama EL-üleselt.
3. Turule sekkumise meetmed ja riskijuhtimine. Uurimisküsimusteks oli, kuidas hinnata olemasoleva turvavõrgu meetmete (s.o sekkumiskokkuostu ja eraladustamise) mõju piisavust, milline on nende rakendamise vajadus ning kuidas tuleks neid täiendada (nt läbi eraladustamise menetlussüsteemi, sekkumiskokkuostu võrdluskünniste või käivitumise protseduuri), et efektiivselt lahendada keerulisi turusituatsioone (piima- ja sealihasektori kriisi näitel). Seejuures analüüsitakse, kuidas muuta erakorraliste meetmete käivitamise kriteeriume ja meetmete iseloomu, et vastata kiiremini tekkinud erakorralistele olukordadele (sh hindade, põllumajandusstatistika, lühiajaliste prognooside võimalik kasutamine

operatiivsuse tagamiseks). Riskijuhtimise osas uuriti, millised on kolme EL liikmesriigi kogemused, parimad praktikad ja tulemused riskijuhtimismeetmete kasutamisel. Samuti, kas olemasolevad ÜPP II samba riskijuhtimismeetmed võimaldavad kriiside korral operatiivselt ning paindlikult reageerida ning kas ja kuidas oleks vaja vastavaid instrumente vajadusel kohandada.

4. eksporditurud. Analüüsitakse, kas ja millised on olemasolevate praktikate näitel võimalused EL-üleselt ekspordikrediidi meetmete rakendamiseks ning millised on täiendavad ekspordi edendavate meetmete edasiarendamise võimalused. Samuti analüüsitakse Eesti positsiooni turul ja vajadust EL-ülese ekspordikrediidi järele.

Raport baseerub peamiselt käimasoleva perioodi (2014–2020) ÜPP läbirääkimiste materjalidel, asjakohaste Eesti ja EL tasemel tehtud uuringute, analüüside, õigusaktide, arengukavade ja muudel materjalidel, intervjuude käigus saadud hinnangute interpreteerimisel ning ÜPP eelarve ja otsetoetuste võimalike arengustsenaariumide kvantitatiivsel analüüsil.

Raporti koostamise tarvis korraldati 17 individuaalintervjuud, kaheksa telefoniintervjuud ja saadi kümme hinnangut e-posti teel. Lisaks kaasati analüüsi teostamisse konkurentsivõime ekspert Evelin Pärn-Lee. Projekti meeskond osales 26.04.2017 Jänedal toimunud ÜPP 2020+ kaasamisüritusel kõigis töörühmades ning 12.07.2017 Tallinnas makroregionaalsel konverentsil „Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) rahastamisvahendid põllumajanduse ja maaelu arendamiseks 2014–2020“. Intervjueeritavate ja ürituste loetelu on toodud lisa 1.

Alternatiivide väljapakkumisel lähtuti võimalikest ÜPP tulevikuairengutest ning toodi esile erinevate alternatiivsete võimaluste mõjud Eesti põllumajanduse konkurentsivõimele ja jätkusuutlikule arengule. Alternatiivsete võimaluste väljatoomisel anti hinnang nende mõjule lisaks Eesti kohta ka võrdluses lähinaabritega või EL kohta tervikuna (nt eelarvevahendite jaotuse osas). Tabelis 1 on toodud ülevaade kasutatud andmekogumise² ja analüüsi meetoditest.

Tabel 1. Andmekogumise ja analüüsi meetodid

Andmekogumismeetodid	Analüüsimeetod
<i>Sekundaarandmete kogumine ja analüüsimine</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Kvantitatiivsed sekundaarandmed FADN, Eurostat (p. 2.1.1) Krediitiasutuste andmed (p. 2.2.2) EKI hindade andmebaas (p. 2.3.1) • Kvalitatiivsed sekundaarandmed Protokollid, koostatud ettepanekud (p. 2.1.1, 2.2.1) Uuringute ja analüüside aruanded (kõik alapunktid) Strateegilised dokumendid (kõik alapunktid) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvantitatiivne analüüs Kirjeldav statistika Võrdlus riikide ja sektorite vahel Stsenaariumide mõju analüüs • Kvalitatiivne analüüs Kaardistusuuring, <i>ex post facto</i> lähenemine
<i>Primaarandmete kogumine</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitatiivsed primaarandmed Personaalintervjuud (<i>face-to-face</i> või telefonitsi) Fookusgrupi intervjuu (ametkondade esindajad, eriala- ja esindusorganisatsioonid, põllumajandustootjad) (kõik alapunktid) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitatiivne analüüs Kaardistusuuring, <i>ex post facto</i> lähenemine Tulemusmaatriksi põhine hindamine, tulemuste testimine Stsenaariumide mõju analüüs

² Andmekogumise meetodite juures on viited uuringu lähteülesandes ning analüüsi raamistikus toodud punktidele.

1. ÜPP eelarve vahendite jaotus liikmesriikide vahel

1.1. EL mitmeaastase finantsraamistiku võimalikud arengud pärast 2020. aastat

ÜPP moodustas 2015. aastal 41% EL eelarvest (europa.eu). Seetõttu sõltuvad nii ÜPP eelarve kui ka poliitikavalikud pärast 2020. aastat suuresti järgmise EL eelarveperioodi mitmeaastasest finantsraamistikust (MFF). MFF-i võimalike arengute osas analüüsi koostamise ajal (2017. aasta kevad ja suvi) selgus puudub. Järgmise eelarveperioodi MFF-i mõjutavad oluliselt Ühendkuningriigi (ÜK) otsus lahkuda EL-st ehk Brexit³, vajadus toime tulla 2015. aastal alanud rändekriisiga, küberohud ja terrorism ning varasemast pingelisema rahvusvahelise olukorra tõttu vajadus tugevama EL ülese julgeoleku- ja kaitsealase koostöö järele.

2017. aastal toimusid valimised ka mitmes võtmerolli mängivas EL liikmesriigis (Prantsusmaa, Saksamaa). Liikmesriikide siseriiklikud valimistulemused võivad mõjutada ka EL tasandi kokkuleppeid ja otsuseid. Selle taustal ei olnud käesoleva analüüsi tegemise ajal võimalik saada täpset hinnangut MFF-i ja selle mõju osas ÜPP eelarvele pärast 2020. aastat. Järgnevalt on toodud lühiülevaade Brexiti võimalikust mõjust MFF-le ning valges raamatus „Euroopa tulevik. Mõttearendusi ja tulevikutsenaariume EL27 jaoks aastaks 2025“ välja pakutud viiest EL tulevikutsenaariumist, mida tuntakse ka EK presidendi Jean-Claude Junckeri järgi nn Junckeri viie stsenaariumina.

1.1.1. Brexiti võimalik mõju

Tõenäoliselt lahkub ÜK eelarvekõneluste toimumise ajal EL-st, mistõttu ÜK järgmisel eelarveperioodil enam EL eelarvesse täies mahus ei panusta ega osale täies mahus ka EL poliitikates. Ajalooliselt on EL eelarve mahtu hoitud 1% lähedal EL kogurahvatulust (KRT), kuid EL eelarve osakaal EL KRT-st viimase 20 aasta jooksul on pigem vähenenud (EK, 2017e). Kui eesmärk oleks hoida sama taset ÜK lahkumise järel ka järgmisel eelarveperioodil, tooks see kaasa EL eelarve vähenemise ca 23 mld euro võrra (16%) aastas. Kui liikmesriikide eesmärk oleks kärpida EL eelarvet nii vähe kui võimalik ehk vaid ÜK-le tehtavate eraldiste võrra, väheneks EL eelarve ca 10 mld euro võrra (ÜK-le tehtavad maksed ja ÜK tagasimakse kokku 2016. aastal), kuid 2016. aasta näiteks moodustaks uus eelarvemaht 1,08% EL27 KRT-st.

Peaaegu kogu see koormus langeks neljale liikmesriigile (Saksamaa, Holland, Rootsi ja Austria), mis saavad praegu kasu ÜK-le tehtava tagasimakse tagasimaksest. Need riigid peaksid oma netopanust EL eelarvesse suurendama 10–15%. Täiendavalt peaksid ÜPP eelarvesse suuri summasid panustama ka Prantsusmaa ja Itaalia, kuid nende EL eelarvesse makstav netopanust suureneks ca 7%, nii nagu ka teistel liikmesriikidel. Seega sõltub ÜPP eelarve pärast Brexiti suuresti nende kuue riigi soovist seda täiendavalt rahastada. (Matthews, 05.08.2016; 10.09.2016)

Lisaks om teadmata, millised saavad olema ÜK suhted EL-ga. Kui ÜK liitub Euroopa Majanduspiirkonnaga (EEA), siis võiks selle panus EL rahastatavatesse tegevustesse ja instrumentidesse olla ca 3,5 mld eurot aastas. Kui ÜK ei lepi EL-ga kokku eeliseid kaubavahetuses, siis rakendub ÜK-st imporditavatele kaupadele keskmiselt 2%-line enamsoodustusrežiimi (MFN) tollimaks. Sel juhul kogutaks EL eelarvesse tollimaksudena täiendavalt 4,6 mld eurot. (Matthews, 05.08.2016; 10.09.2016)

Kohtumisel Balti riikide põllumajandusorganisatsioonide esindajatega sõnas EK põllumajanduse ja maaelu arengu volinik Phil Hogani kabineti vanemnõunik Dermot Ryan, et otsetoetuste edasine

³ 2016. aasta suvel hääletas ÜK EL-st lahkumise poolt. 2017. aasta märtsi lõpus käivitas ÜK EL-st lahkumise protsessi, mis peaks lõppema 2019. aastal ÜK EL-st lahkumisega.

ühtlustamine, mis on Balti riikide üks peamistest eesmärkidest järgmise eelarveperioodi ÜPP osas, sõltub MFF-i aruteludest, mille tulemused on Brexiti ja paljude teiste valdkondade väljakutsete valguses (julgeolek, kaitse, ränne) jne ÜPP-le ettearvamatud. Ryani sõnul on ühelt poolt EK põllumajanduse ja maaelu arengu volinik Hogani seisukoht, et ÜPP-le peab jääma korralik eelarve, kuid teiselt poolt on EL-i suured väljakutsed teistes valdkondades ning Brexiti järgselt liikmesriigid ilmselt ei soovi eelarvesse seninest enam panustada (EPKK memo, 20.05.2017).

Sama kinnitab ka Rahandusministeeriumi taustapaber, mille kohaselt on enamus netomaksjaid andnud teada, et nende jaoks on EL eelarvesse praegu tehtavad sissemaksed maksimaalsel võimalikul tasemel ja nad ei ole nõus EL eelarvet kasvatama üle 1% EL KRT-st, et ÜK lahkumisest jäävat vahet täita. See tähendab, et arvestama peab EL iga-aastase eelarve vähenemisega 23 mld euro võrra.

1.1.2. Junckeri viis stsenaariumit

EK tuleb 2018. aasta suvel välja MFF-i ettepanekutega. Võimalikke arengusuundi MFF-i osas saab välja lugeda valges raamatus toodud nn Junckeri viiest stsenaariumist, mis kujundavad EL27 ühist tulevikku aastaks 2025, hõlmavad mitmeid võimalusi, ei välista üksteist ja ei ole ammendavad. (EK, 2017; Eder jt 2017). Tabel 2 annab ülevaate valges raamatus kirjeldatud stsenaariumide võimalikust mõjust ühtsele turule ja kaubandusele ning EL eelarvele ja selle tulubaasile, mis on ÜPP ning põllumajandus- ja toidusektori arengu seisukohast olulisemad aspektid. ÜPP-le valge raamat eraldi otsest tähelepanu ei pööra, kuid stsenaariumide mõju ÜPP-le on analüüsitud aruteludokumendis EL-i rahanduse tuleviku kohta (EK, 2017e).

Kõigi stsenaariumide kirjeldustest võib järeldada, et EL sisene kaupade ja kapitali ühtne turg tulevikus pigem tugevneb. Stsenaariumide erinevus seisneb peamiselt turul olevate teenuste (energia, digitaalmajandus) standardite ühtlustamises ning selles, kuivõrd EL võtab initsiatiivi edumeelsete rahvusvaheliste kaubanduslepingute sõlmimisel, mis kasvava EL põllumajandussaaduste ja toiduainete ekspordi taustal on üha olulisemad.

Mõju osas EL eelarvele saab stsenaariumid jagada kolmeks: liikmesriikide senisest suuremat panust eeldavad stsenaariumid I „samamoodi edasi“ ja V „teeme palju rohkem koos“, EL eelarve vähenemist eeldavad stsenaariumid II „üksnes ühtne turg“ ja IV „teeme vähem, aga paremini“ ning stsenaarium III „kes tahavad, teevad rohkem“ annab liikmesriikidele suurema vabaduse EL poliitikaid täiendavalt kaasrahastada.

I stsenaarium on kõige lähemal *status quo* hoidmisele. Selles liikmesriikide sissemaksed EL eelarvesse pigem suurenevad, tasandades osaliselt Brexiti mõju ÜPP eelarvele. ÜPP võimalikke tulevikuarenguid silmas pidades on kõige ebatõenäolisem V stsenaarium, milles ÜPP eelarve suureneb. Selles stsenaariumis ei ole teada, mis võiks olla suureneva eelarvega ÜPP prioriteedid. Stsenaariumid I–IV on sarnased selle poolest, et ÜPP fookuses on senisest enam väiketootjate ning ebasoodsamates piirkondades asuvate tootjate toetamine. Stsenaariumis II on toetused kättesaadavad ainult eriolukorras põllumajandustootjatele. Kõigis stsenaariumites tehakse riskijuhtimismeetmed kättesaadavaks kõigile põllumajandustootjatele. Stsenaariumides I, III ja IV on ühiseks jooneks ka põllumajanduskeskkonna ja kliimameetmetesse panustamine. Stsenaariumis II selleks vahendeid ilmselt ei jätkuks.

Samas süsteemi lihtsustamise põhimõtte on sisse kirjutatud vaid IV stsenaariumisse. Maaeluministeeriumi ja Eesti põllumajandustootjate esindajate sõnul on oluline jätkata ÜPP lihtsustamisega, mis vähendaks halduskoormust nii tootjatele kui administratsioonile.

Seega saab nn Junckeri stsenaariumitest välja lugeda, et turule orienteeritud suuremaid tootjaid võidakse otsetoetuste näol tulevikus vähem toetada ja nende majandusliku jätkusuutlikkuse tagamiseks muutuvad olulisemaks riskijuhtimisvahendid. Samas nähakse väiketootjatel ning ebasoodsamates piirkondades tegutsevatel põllumajandustootjatel olulist rolli maaelu säilitajana ja

struktuursete muutuste aeglustamiseks suunatakse otsetoetusi senisest enam neile gruppidele. Perspektiivis see aga tõenäoliselt süvendaks põllumajandustootjate struktuuri ja tootmissüsteemide duaalsust. Suuremad, turule orienteeritud tootjad muutuksid veelgi suuremaks ja konkurentsivõimelisemaks, kuid väiketootjatele makstav lisatoetus ei oleks tõenäoliselt piisav, et tagada nende arenguhüpet majanduslikult jätkusuutlikule tasemele.

Tabel 2. Valge raamatu stsenaariumide mõju ühtsele turule, kaubandusele, eelarvele ja ÜPP-le

	Stsenaariumid				
	I samamoodi edasi	II üksnes ühtne turg	III kes tahavad rohkem, teevad rohkem	IV teeme vähem, aga paremini	V teeme palju rohkem koos
Ühtne turg ja kaubandus	Ühtne turg muutub tugevamaks, kaasa arvatud energia- ja digitaalmajanduse sektoris. EL27 püüdleb edumeelsete kaubanduslepingute poole.	Kaupade ja kapitali ühtne turg tugevneb. Standardid on jätkuvalt erinevad. Inimeste ja teenuste vaba liikumine ei ole täielikult tagatud.	Nagu „samamoodi edasi“. Ühtset turgu tugevdatakse ning EL27 püüdleb edumeelsete kaubanduslepingute poole.	Ühised standardid on minimaalsed, kuid EL tasandil reguleeritavates valdkondades tugevdatakse nende täitmise tagamist. Kaubandusega tegeletakse vaid EL tasandil.	Ühtset turgu tugevdatakse standardite harmoniseerimise ja nende täitmise jõulisema tagamisega. Kaubandusega tegeletakse vaid EL tasandil.
EL-i eelarve	Ajakohastatakse osaliselt, et võtta arvesse EL27 poolt kokkulepitud reformikava.	Keskendutakse ühtse turu jaoks vajalike põhifunktsioonide rahastamisele.	Nagu „samamoodi edasi“. Mõned liikmesriigid näevad ette täiendavad eelarvehendid valdkondade jaoks, kus otsustatakse rohkem ära teha.	Kujundatakse põhjalikult ümber vastavalt EL27 tasemel kokku lepitud uutele prioriteetidele.	Ajakohastatakse ja suurendatakse oluliselt omavahendite toel. Toimib euroala eelarve stabiliseerimine.
Eelarve tulud	Praegune süsteem ilma tagasimakseteta. EL-i eelarvet rahastatakse muudest tululikest või tasudest.	Praegune süsteem ilma tagasimakseteta.	Sama nagu I stsenaariumi puhul, kuid uusi poliitika-suundi rahastavad ainult neis osalevad liikmesriigid kas olemasoleva süsteemi kaudu või võttes kasutusele uued omavahendid (näiteks finantstehingute maks) või sihtotstarbelised rahalised panused.	Olemasolevat süsteemi lihtsustatakse: kõik tagasimaksed kaotatakse ning käibemaksupõhised omavahendid reformitakse või tühistatakse. Uutest omavahenditest rahastatakse osa EL eelarvest ja need aitavad kaasa poliitikaeesmärkide saavutamisele (nt keskkonnamaks, äriühingu tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas).	Põhjalik reform, mis läheb IV stsenaariumist kaugemale. Uutest omavahenditest rahastatakse suurt osa EL eelarvest ja need aitavad kaasa poliitikaeesmärkide saavutamisele.
ÜPP	Sihipärasemalt toetatakse eriolukorras põllumajandustootjaid (väiketootjad, mägipiirkonnad ja hõredalt asustatud piirkonnad). Kõigile põllumajandustootjatele antakse riskijuhtimisvahendid. Investeeritakse maaelu arengusse, enne kõike põllumajanduse keskkonnametmetesse.	Toetatakse ainult eriolukorras põllumajandustootjaid (väiketootjad, mägipiirkonnad ja hõredalt asustatud piirkonnad). Kõigile põllumajandustootjatele antakse riskijuhtimisvahendid.	Sihipärasemalt toetatakse eriolukorras põllumajandustootjaid (väiketootjad, mägipiirkonnas ja hõredalt asustatud piirkonnas tegutsevad tootjad) ning kõigile põllumajandustootjatele antakse riskijuhtimisvahendid. Investeeritakse maaelu arengusse, enne kõike põllumajanduse keskkonnametmetesse.	Otsetoetused on väiksemad. Keskendutakse eriolukorras põllumajandustootjatele (väiketootjad, mägipiirkonnas ja hõredalt asustatud piirkonnas tegutsevad tootjad). Põllumajanduse, keskkonna- ja kliimameetmed. Kõigile põllumajandustootjatele antakse riskijuhtimisvahendid.	ÜPP eelarve suureneb.

Allikas: EK (2017a; 2017e)

Nii EL kui ÜPP eelarve osas oodatakse, et tulevikus need vastaksid enam EL kodanike ootustele ja vajadustele. Seega tuleb EL poliitikates selgemalt määratleda eesmärgid, mida soovitakse saavutada, viisid, kuidas neid saavutatakse ning rakendada tulemuste mõõtmis- ja teavitussüsteem (EK, 2017e). See esitab väljakutseid ka ÜPP-le, mille I samba otsetoetusi on kritiseeritud konkreetsete eesmärkide vähesuse tõttu (OECD, 2017).

1.2. ÜPP eelarve võimalikud arengusuunad pärast 2020. aastat

Arvestades ÜPP suurt osakaalu EL eelarves, võib eeldada, et ÜPP ja selle eelarve tulevik on mingil määral seotud valges raamatus esitatud stsenaariumitega. Arvestades Brexiti mõju, aga ka vajadust toime tulla 2015. aastal alanud rändekriisiga ning vajadust tugevama EL ülese kaitsealase koostöö järele, on ÜPP eelarve ja selle osakaalu vähenemine kogu EL eelarvest (41% perioodil 2014–2020) pigem tõenäoline. Teine suurem kuluartikkel EL eelarves on ühtekuuluvuspoliitika (35%), mille eelarve vähenemine on samuti tõenäoline. Kuna suuremad liikmesriigid ja EL eelarvesse netomaksjad saavad EL eelarvest suhteliselt enam raha ÜPP kaudu, siis ei pruugi neil olla suurt huvi ÜPP eelarvet oluliselt kärpida. Kui Eesti sisemajanduse koguprodukt (SKP) moodustab järgmisel perioodil enam kui 75% EL keskmisest⁴, siis väheneb oluliselt see eelarve osa, mida Eesti saab ühtekuuluvuspoliitikast. Seega suureneb järgmisel perioodil Eesti EL-st saadavates finantssiiretes ÜPP osakaal, mistõttu võimalikult suur ÜPP eelarve on üha enam ka Eesti huvides.

1.2.1. ÜPP eelarve sammastevaheline jaotus

EL tasandil on ÜPP otsetoetuste ja II samba osakaalud pärast toetuste sammastevahelisi ümbersuunamisi vastavalt 75% ja 25% (Nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Euroopa Parlament, 2015). Eesti osakaal ÜPP II samba eelarves on olnud suurem kui otsetoetuste eelarves (vastavalt 52% ja 48%).

Tabelis 3 on toodud liikmesriikide otsetoetuste ja ÜPP II samba eelarved ning eelarvete osakaalud perioodil 2014–2020 enne eelarve sammastevahelisi ümbersuunamisi. Eesti osakaal ÜPP otsetoetuste ja ÜPP II samba toetuste kogueelarvest on perioodil 2014–2020 0,4%. Otsetoetuste kogueelarvest on Eesti osakaal 0,3%⁵ ja ÜPP II samba toetuste kogueelarvest 0,8%. Liikmesriigid, mille puhul nende osakaal ÜPP II samba 2014–2020 algsest jaotusest on suurem kui otsetoetuste 2014–2020 jaotusest, on tabelis 3 eristatud halli taustaga. Kõigi nn uute liikmesriikide osakaal ÜPP II samba eelarvest on suurem kui otsetoetuste eelarvest. EL nn vanades liikmesriikides ületab ÜPP II samba eelarve osakaal otsetoetuste oma Itaalias, Luksemburgis, Austrias, Portugalis, Soomes ja Rootsis⁶.

Otsetoetuste eelarve jaotus liikmesriikide vahel põhineb suuresti 1992. aasta MacSharry reformi järgsetel ajaloolistel referentsidel, mida mõjutab perioodil 2014–2020 nn Ciolose reformi järgne väline konvergens ehk toetustasemete ühtlustamine. ÜPP II samba eelarve jaotub liikmesriikide vahel nn objektiivsete kriteeriumide alusel, mida EK ei ole täielikult avalikustanud. Samuti on see mõjutatud eelarveperioodi 2014–2020 kokku leppimiseks tehtud poliitilistest kompromissidest.

ÜPP sammastevahelise tasakaalu puhul tuleb arvesse võtta ka seda, et liikmesriigid kaasrahastavad ÜPP II samba eelarvet. Liikmesriigi kaasrahastamise määr ei tohi olla väiksem kui 15% EL eelarvest rahastatavast summast (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013). Liikmesriikide

⁴ Eesti Panga ökonomisti Kaspar Oja arvutuste kohaselt moodustas Eesti SKP elanikku kohta aastatel 2013–2016 rohkem kui 75% arvestuslikust Brexiti järgest EL keskmisest SKP-st ostujõu pariteedi (PPP) alusel, mistõttu Eesti struktuuritoetuste vähenemine järgmisel, 2021. aastal algaval rahastusperioodil, on tõenäoline (Oja, 19.05.2017)

⁵ 2020. aastal on Eesti osakaal ÜPP otsetoetuste eelarvest 0,4%, kui ÜK ei oleks 2020. aastal enam EL liige, siis oleks Eesti osakaal ÜPP otsetoetuste eelarvest 0,44%.

⁶ Austria, Soome ja Rootsi liitusid EL-ga 1995. aastal. Seega võib öelda, et EL 12 liikmesriikide puhul nende osakaal otsetoetuste eelarve jaotusest märkimisväärselt suurem kui ÜPP II samba toetuste jaotusest.

lõikes varieerub liikmesriigi kaasrahastuse osa ÜPP II samba eelarves vahemikus 13⁷–75% (joonis 1). Eesti puhul on see 17%, kuid näiteks Leedus 16% ja Lätis 32%.

Tabel 3. EL liikmesriikide otsetoetuste ja ÜPP II samba eelarved perioodil 2014–2020 enne sammastevahelisi ümbersuunamisi

	Otsetoetuste riiklikud ülemmäärad, mln eurot	Osakaal	ÜPP II sammas, mln eurot	Osakaal	Kokku otsetoetused ja ÜPP II samm, mln eurot	Osakaal
Belgia	3 722,5	1,2%	551,8	0,6%	4 274,3	1,1%
Bulgaaria	5 355,1	1,8%	2 338,8	2,5%	7 693,9	2,0%
Tšehhi Vabariik	6 148,7	2,1%	2 170,3	2,3%	8 319,1	2,1%
Taani	6 420,1	2,2%	629,4	0,7%	7 049,5	1,8%
Saksamaa	36 268,4	12,2%	8 217,9	8,6%	44 486,2	11,3%
Eesti	998,4	0,3%	725,9	0,8%	1 724,3	0,4%
Iirimaa	8 614,9	2,9%	2 190,0	2,3%	10 804,8	2,7%
Kreeka	14 125,3	4,7%	4 196,0	4,4%	18 321,3	4,7%
Hispaania	34 367,4	11,5%	8 290,8	8,7%	42 658,2	10,8%
Prantsusmaa	53 421,6	17,9%	9 909,7	10,4%	63 331,3	16,1%
Horvaatia	1 249,6	0,4%	2 325,2	2,4%	3 574,7	0,9%
Itaalia	27 083,1	9,1%	10 429,7	10,9%	37 512,8	9,5%
Küpros	350,6	0,1%	132,2	0,1%	482,8	0,1%
Läti	1 694,9	0,6%	969,0	1,0%	2 663,9	0,7%
Leedu	3 233,7	1,1%	1 613,1	1,7%	4 846,8	1,2%
Luksemburg	238,0	0,1%	100,6	0,1%	338,6	0,1%
Ungari	8 937,7	3,0%	3 455,3	3,6%	12 393,0	3,1%
Malta	34,3	0,0%	99,0	0,1%	133,3	0,0%
Holland	5 411,6	1,8%	607,3	0,6%	6 018,9	1,5%
Austria	4 904,1	1,6%	3 937,6	4,1%	8 841,6	2,2%
Poola	21 222,5	7,1%	10 941,2	11,5%	32 163,7	8,2%
Portugal	4 117,2	1,4%	4 057,8	4,3%	8 175,0	2,1%
Rumeenia	12 407,7	4,2%	8 015,7	8,4%	20 423,3	5,2%
Sloveenia	958,9	0,3%	837,9	0,9%	1 796,8	0,5%
Slovakkia	2 719,5	0,9%	1 890,2	2,0%	4 609,8	1,2%
Soome	3 714,1	1,2%	2 380,4	2,5%	6 094,5	1,5%
Rootsi	4 961,0	1,7%	1 745,3	1,8%	6 706,3	1,7%
Ühendkuningriik	25 442,0	8,5%	2 580,2	2,7%	28 022,2	7,1%
Kokku	298 122,9	100,0%	95 338,1	100,0%	393 461,0	100,0

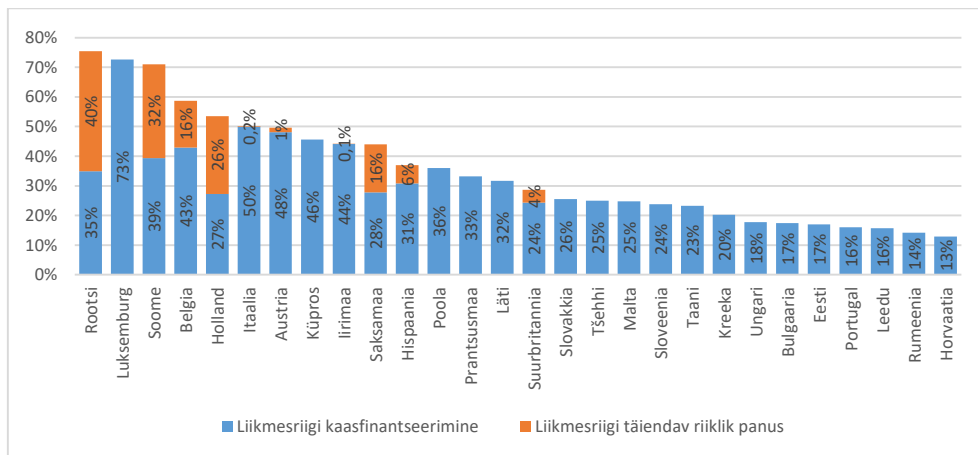
Allikad: Nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Euroopa Parlament (2015)

Eesti seisukoht on olnud, et välisvahendeid kaasrahastatakse väikseimas võimalikus ulatuses. Seega, kui II samba osakaal ÜPP eelarves suureneks, siis suureneks kaasrahastatava eelarveosa osakaal. Liikmesriikide eelarvelised võimalused ja poliitiline tahe ÜPP II sammast kaasrahastada võivad oluliselt erineda. Sama ilmnes aastatel 2014–2016 ÜPP I samba üleminekutoetuste ning kriisiabi puhul, millele Läti, Leedu ja Poola lisasid riigipoolse kaasrahastusena suhteliselt enam kui Eesti, jättes Eesti põllumajandustootjad kriisi ajal naaberriikide tootjatega võrreldes suhteliselt kehvasse konkurentsipositsiooni (Värnik jt, 2016). Arvestades seda, et Eesti struktuuritoetused järgmisel EL eelarveperioodil suure tõenäosusega vähenevad, on ilmne, et Eesti riigieelarves suureneb oluliselt vajadus asendada EL eelarvest struktuuritoetuste näol saadud siirded omavahenditega. Selles kontekstis on vähe tõenäoline, et järgmisel eelarveperioodil suureneks Eestis riigipoolne ÜPP II samba eelarve kaasrahastamine.

Seega loob ÜPP II samba osakaalu suurendamine võimaluse läbi liikmesriikide poolse kaasrahastamise keskmiste toetustasemetega liikmesriikide vaheliste erinevuste suurenemiseks. Kuigi ka Eesti pooldab ÜPP II samba osakaalu suurendamist ÜPP kogueelarvest, võib see, juhul kui liikmesriikide

⁷ Kaasrahastamise määr on väiksem vähem arenenud EL liikmesriikides. ÜPP II samba eelarve kaasrahastamise määr on madalaim Horvaatias, kus see moodustab 15% EL eelarvest tulevast osast. Horvaatia kaasrahastuse osa sealse MAK kogueelarvest on seega 13%.

kaasrahastamise ja täiendava riikliku panuse lisamise võime ja võimalused jäävad nii erinevaks kui on toodud joonisel 1, kaasa tuua otsetoetuste ja ÜPP II samba toetuste summaarse keskmise toetustaseme erinevuse suurenemise liikmesriikide vahel.



Joonis 1. Kaasrahastamise ja täiendava panuse (inglise keeles *additional national funding top-ups*) osakaal EL liikmesriikide ÜPP II samba perioodi 2014–2020 kogueelarvest pärast sammastevahelisi ümbersuunamisi

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015) ja EK (2017b) andmete alusel

Ka perioodile 2014–2020 eelnenud aruteludel juhiti tähelepanu sellele, et vahendite I sambast II sambasse kandmisel ei peaks liikmesriigid ülekantavaid vahendeid kaasrahastama, kuna see võib toetustasemete keskmisi erinevusi suurendada. Samas oli ka liikmesriike, mis olid ülekantavate vahendite kaasrahastamise võimaldamise poolt ning seda toetas ka EK (PM, 20.02.2012). Käesoleval perioodil on seega võimalik ÜPP I sambast II sambasse viidavaid vahendeid kaasrahastada.

Ekspertide sõnul on räägitud ka ÜPP I samba eelarve liikmesriikide poolse kaasrahastamise sisseseadmisest. Kuigi ÜPP I samba kaasrahastamine kindlustaks ÜPP eelarve kogumahu säilimist, suureneks tõenäosus, et läbi liikmesriikide erinevate kaasrahastamise määrade keskmiste toetustasemete ja konkurentsitingimuste erinevus liikmesriikide vahel suureneks.

Eesti seisukoht on, et siseturu toimimise ja võrdsete konkurentsitingimuste tagamise eelduseks on ÜPP rahastamine ühisest EL-i eelarvest (Vabariigi Valitsus, 2015). Ka EK põllumajanduse ja maaelu arengu direktoraadi esindaja Dermot Ryani sõnul peab ÜPP jääma ühiseks poliitikaks. Ühispoliitikast loobumine ja selle viimine liikmesriikide pädevusse oleks vesi jõukamate liikmesriikide veskitele, kes saaksid oma põllumajandustootjaid rohkem toetada (EPKK memo, 20.05.2017). Balti ja Visegradi riikide põllumajandusorganisatsioonid on seisukohal, et tänane II samba kaasrahastamine varieerub liiga palju ning peaks olema kitsamates raamides.

Seega on perioodi 2014–2020 ÜPP eelarve sammastevahelises jaotuses mitmeid kitsaskohti:

- Otsetoetuste jaotus soosib EL12 riike, andes madalama toetustasemega liikmesriikidele aluse nõuda võrdse(ma)id otsetoetusi ja konkurentsitingimusi.
- Otsetoetusi peetakse nõrgalt eesmärgistatuks, mistõttu eelarve jaotuse seos otsetoetuste eesmärkidega on samuti nõrk. Samal ajal näeb EK vajadust EL poliitikates selgemalt määratleda eesmärgid ning nende saavutamise viisid.
- Seevastu ÜPP II samba eelarve jaotus on uutele liikmesriikidele suhteliselt soodsam. Ühelt poolt tuleneb see objektiivsete kriteeriumide kasutamisest, kuid võib eeldada, et poliitiliste

kokkulepete saavutamiseks on seeläbi uutele liikmesriikidele osaliselt kompenseeritud madalamaid otsetoetusi.

- Eesti ja teiste madalama otsetoetuste tasemega riikide huvides on saada otsetoetuste eelarve jaotuses senisega võrreldes suurem osakaal nii, et ÜPP II samba eelarves nende riikide osatähtsus ei väheneks. Kuna otsetoetuste tasemete ühtlustamine eeldab poliitilist kokkulepet, ei saa II samba eelarvejaotuse püsimises kindel olla. Seega tuleb eelarvejaotuse puhul jälgida mõlema samba eelarvet eraldi ning üheskoos, et otsetoetuste võimaliku suurenemisega ei kaasneks suuremat II samba toetuste eelarve kärbet.
- ÜPP II samba liikmesriikide poolse kaasrahastamise määrad erinevad suures ulatuses. Madalama toetustasemega riikidel on lubatud otsetoetusi kaasrahastada. Kuna liikmesriikide võimalused ning poliitiline tahe põllumajandus- ja maaelu arengu toetusi kaasrahastada erineb märkimisväärselt, siis kaasrahastamise määrade suur varieeruvus suurendab erinevusi toetustasemetes.

1.2.2. ÜPP eelarve stsenaariumid

Tulenevalt Brexitist ning vajadusest toime tulla uute väljakutsetega on tõenäoline, et järgmisel eelarveperioodil ÜPP eelarve väheneb (alapeatükk 1.1). Lisaks kritiseeritakse otsetoetuste vähest eesmärgistatust (OECD, 2017). Seetõttu eeldatakse, et järgmisel eelarveperioodil ÜPP kogueelarves II samba osakaal suureneb⁸. Ka varasemad kärped on toimunud ÜPP I samba arvelt. Kui ÜPP senisest täpsema suunamise seisukohalt võiks eelistatum olla II samba osakaalu suurenemine, siis ekspertide sõnul võib poliitiline eelistus olla I samba eelarveosa suurendamine, kuna selle kaudu saavad suuremad liikmesriigid ja netomaksjad enam vahendeid EL eelarvest tagasi.

Järgnevalt on arvestatud nelja võimaliku ÜPP eelarve stsenaariumiga pärast 2020. aastat:

1. *Status Quo* – 2020. aasta otsetoetuste ja perioodi 2014–2020 II samba eelarve algne jaotus⁹ enne sammastevahelisi ümbersuunamisi. ÜK EL-st lahkumise järel väheneb ÜPP eelarve ÜK osa võrra. II samba kaasrahastamine samas proportsioonis kui aastatel 2014–2020 (joonis 1). Otsetoetuste seitsme aasta EL27 eelarve on 272,7 mld eurot, II samba eelarve 92,8 mld eurot.
2. *Status Quo* + ÜPP II samba osakaalu suurendamine – ÜK EL-st lahkumise järel väheneb ÜPP eelarve ÜK osa võrra. 10% otsetoetuste eelarvest viiakse II sambasse. Otsetoetuste ja II samba riikidevahelise jaotuse proportsioonid ei muutu. II samba kaasrahastamine samas proportsioonis, kui aastatel 2014–2020 (joonis 1). Otsetoetuste seitsme aasta EL27 eelarve on 245,4 mld eurot, II samba eelarve 120,0 mld eurot.
3. EL eelarve väheneb ÜK netopanuse ehk 10 mld euro võrra – ÜPP iga-aastane eelarve väheneb ÜK osa ning ÜK netopanusest 41%¹⁰ võrra. Kogu ÜPP eelarve vähenemine toimub otsetoetuste arvelt. Otsetoetuste ja II samba riikidevahelise jaotuse proportsioonid ei muutu. II samba kaasrahastamine samas proportsioonis, kui aastatel 2014–2020 (joonis 1). Otsetoetuste seitsme

⁸ ÜPP II samba toetused on selgemalt seotud poliitika (liikmesriikide MAK) prioriteetide ja eesmärkidega, põllumajandustootjad võtavad nende toetuste taotlemisel mitmeaastase kohustuse ning meetmed on liikmesriikide kaasrahastatavad, mistõttu liikmesriikidel on otsetoetustega võrreldes suurem stiimul neid vahendeid võimalikult mõjusalt ja tõhusalt kasutada.

⁹ Algne jaotus põhineb EK kasutatud jaotusvõtmel – I sammas ajaloolise referentsi ja välise konvergenti, II sammas objektiivsete kriteeriumide alusel – ja ei ole mõjutatud liikmesriikide otsustest I ja II samba eelarvete ümbersuunamise osas. Eeldatavalt annab see erinevate stsenaariumide võrdlemiseks objektiivsema aluse. I samba jaotuse puhul arvestatakse 2020. aasta algset jaotust, kuna see arvestab liikmesriikide vahelise konvergenti 2020. aastaks planeeritud tasemega.

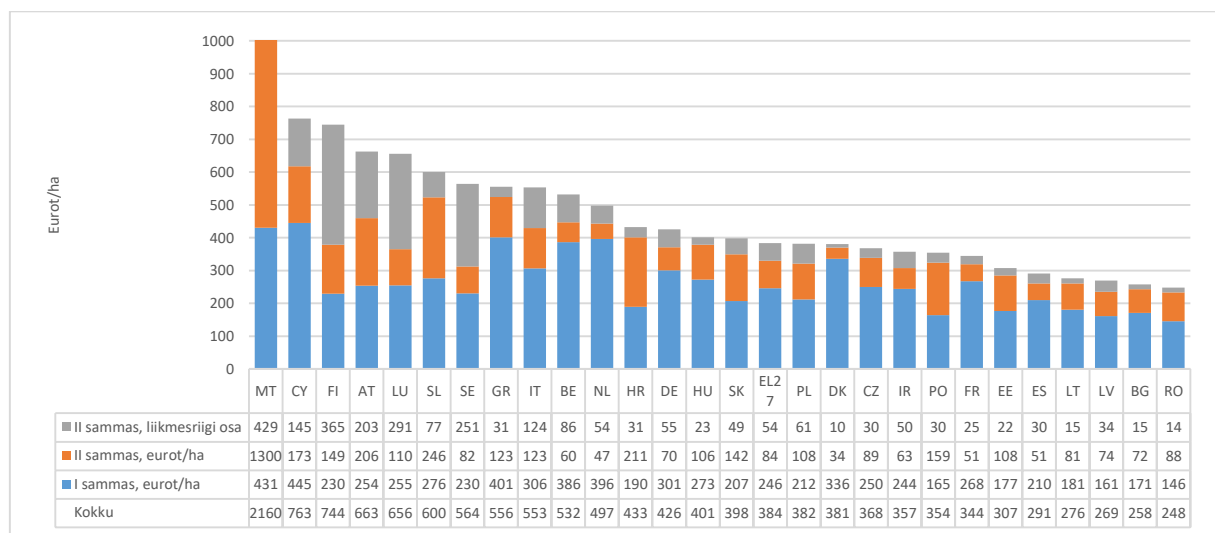
¹⁰ ÜPP moodustas 2015. aastal 41% EL eelarvest.

aasta EL27 eelarve on 244,0 mld eurot, II samba eelarve 92,8 mld eurot. ÜPP kogueelarve väheneb 28,6 mld euro (7,8%) võrra.

4. EL eelarve aluseks on kokku lepitud 1,0% EL27 liikmesriikide KRT-st, mis tähendab, et EL eelarve väheneb 23 mld euro võrra. ÜPP iga-aastane eelarve väheneb ÜK osa ning 41% võrra 23 mld eurost. Kogu ÜPP eelarve vähenemine toimub otsetoetuste arvelt. Otsetoetuste ja II samba riikidevahelise jaotuse proportsioonid ei muutu. II samba kaasrahastamine samas proportsioonis, kui aastatel 2014–2020 (joonis 1). Otsetoetuste seitsme aasta EL27 eelarve on 206,7 mld eurot, II samba eelarve 92,8 mld eurot. ÜPP kogueelarve väheneb 66,0 mld euro (18,1%) võrra.

Keskliste toetustasemete võrdlemiseks erinevates stsenaariumides on liikmesriikide otsetoetuste ja II samba eelarved jagatud liikmesriikide kasutatava põllumajandusmaa (UAA) pindalaga 2013. aastal¹¹.

1. stsenaariumi *Status Quo* tulemused on toodud joonisel 2, teiste stsenaariumide tulemused on toodud lisas 2. Jooniselt 2 ilmneb, et otsetoetuste ja II samba toetuste (koos liikmesriigi kaasrahastusega) keskmine kogusumma ühe ha 2013. aastal kasutuses olnud põllumajandusmaa kohta oli stsenaariumi *Status Quo* puhul väikseim Rumeenias (64,6% EL27 keskmisest). Läti oli pingereas tagant kolmas (70,2%), Leedu neljas (72%) ja Eesti kuues (80,1%). Kui arvestada vaid ÜPP I ja II samba EL eelarvest tulenevat osa, siis aastal 2020 moodustab Eesti arvestuslik toetuste summa 2013. aastal kasutusel olnud põllumajandusmaa ha kohta 86,4% EL27 keskmisest. Leedus on see näitaja 79,2%, Lätis 71,2% ja EL27 madalaima toetustasemega riigis, Rumeenias, 70,8%.



Joonis 2. Keskmine otsetoetuste (2020. aasta) ja II samba toetuste (perioodi 2014–2020 aastakeskmine) summa ühe ha kasutatava põllumajandusmaa kohta 1. stsenaariumis *Status Quo*

*Malta näitaja on joonisel lõigatud 1000 euro taseme juures.

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015), EK (2017b) ja Eurostati (2017a) andmete alusel

Joonistel 3 ja 4 on esitatud 2., 3. ja 4. stsenaariumi mõju keskmisele otsetoetuste ja II samba toetuste (koos liikmesriigi kaasrahastusega) summale 2013. aastal kasutusel olnud põllumajandusmaa ha kohta nii absoluutväärtuses (joonis 3) kui suhtelisena (joonis 4).

2. stsenaariumi puhul võidavad need liikmesriigid, mille osakaal ÜPP II samba eelarvest on suhteliselt suurem kui otsetoetuste eelarvest ja kes saavad ÜPP I sambast ümber jaotatavast eelarve osast seetõttu suhteliselt suurema osa (näiteks Balti riigid ja teised nn uued liikmesriigid) või mis kaasrahastavad ÜPP II samba eelarvet suuremal määral (näiteks Rootsi ja Soome). Eesti keskmine

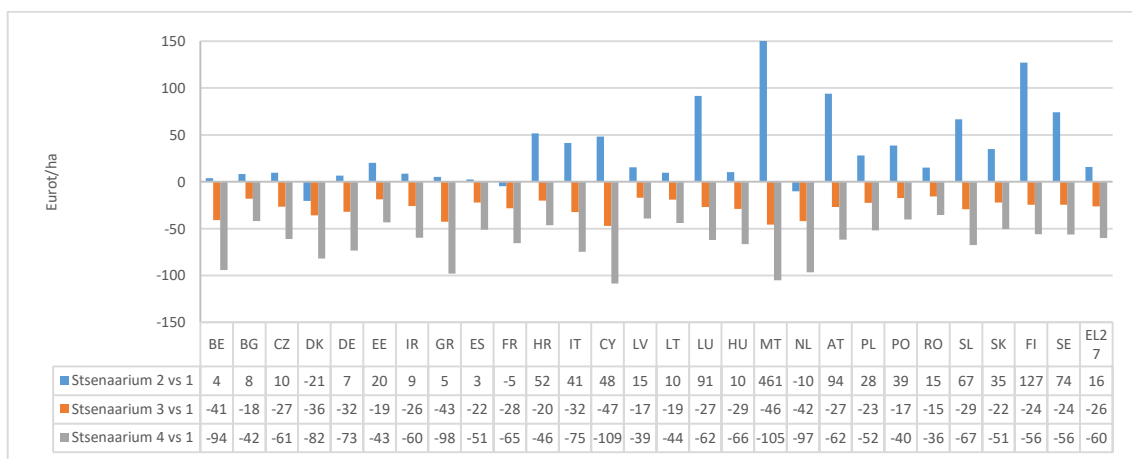
¹¹ Analüüsi koostamise ajal ei olnud 2016. aasta andmed veel kättesaadavad.

toetustase oleks 82,1%, Lätis 71,3% ja Leedus 71,6% EL27 keskmisest, st Eesti ja Läti keskmine toetustase läheneks pisut EL27 keskmisele, kuid Leedu oma kaugeneks pisut EL27 keskmisest (tabel L2.1 lisas 2). 3. ja 4. stsenaariumi puhul on Balti riigid ühed väikseimad kaotajad. Ka nendes stsenaariumites Eesti ja Läti keskmine toetustase läheneks marginaalselt EL27 keskmisele, kuid Leedu oma kaugeneks marginaalselt EL27 keskmisest.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et kui otsetoetuste ja ÜPP II samba eelarve jaotuse alused ja liikmesriikide II samba kaasrahastamise määrad ei muutu, siis võidavad ÜPP kogueelarves II samba osakaalu suurendamisest suurem osa uutest EL13 liikmesriikidest ja need liikmesriigid, mis kaasrahastavad II samba eelarvet suuremas määras. Riikidevahelised keskmise otse- ja ÜPP II samba toetuste taseme erinevused suureneksid, kuna analüüs eeldas, et:

- otsetoetuste eelarve jaotuse alused ei muutu,
- II samba toetuste eelarve jaotuse alused ei muutu,
- II samba toetuste kaasrahastamise proportsioonid liikmesriigiti ei muutu.

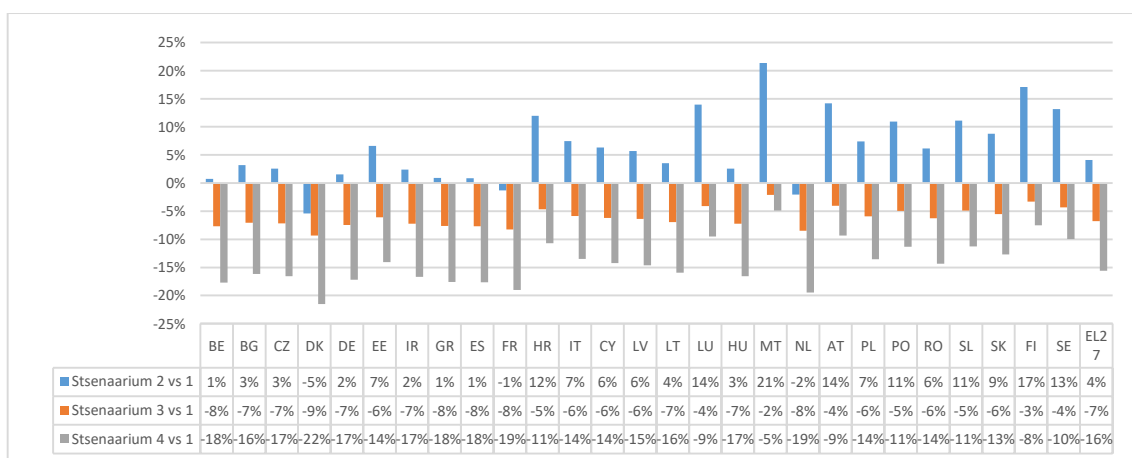
Märkimisväärselt toetuste liikmesriigiti ümberjaotamiseks tuleks muuta nimetatud tingimusi. Nende muutmine peaks aga toimuma kooskõlas ÜPP eesmärkide, vastavate kriteeriumide ning poliitiliste kokkulepetega.



Joonis 3. Keskmine otsetoetuste ja II samba toetuste summa ühe ha kasutatava põllumajandusmaa kohta muutus 2., 3. ja 4. stsenaariumis võrreldes 1. stsenaariumiga, eurot/ha

*Malta näitaja on joonisel lõigatud 150 euro taseme juures.

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015), EK (2017b) ja Eurostati (2017a) andmete alusel



Joonis 4. Keskmine otsetoetuste ja II samba toetuste summa ühe ha kasutatava põllumajandusmaa kohta muutus 2., 3. ja 4. stsenaariumis võrreldes 1. stsenaariumiga, %

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015), EK (2017b) ja Eurostati (2017a) andmete alusel

1.3. Objektiivsed kriteeriumid otsetoetuste jaotamiseks EL liikmesriikide vahel

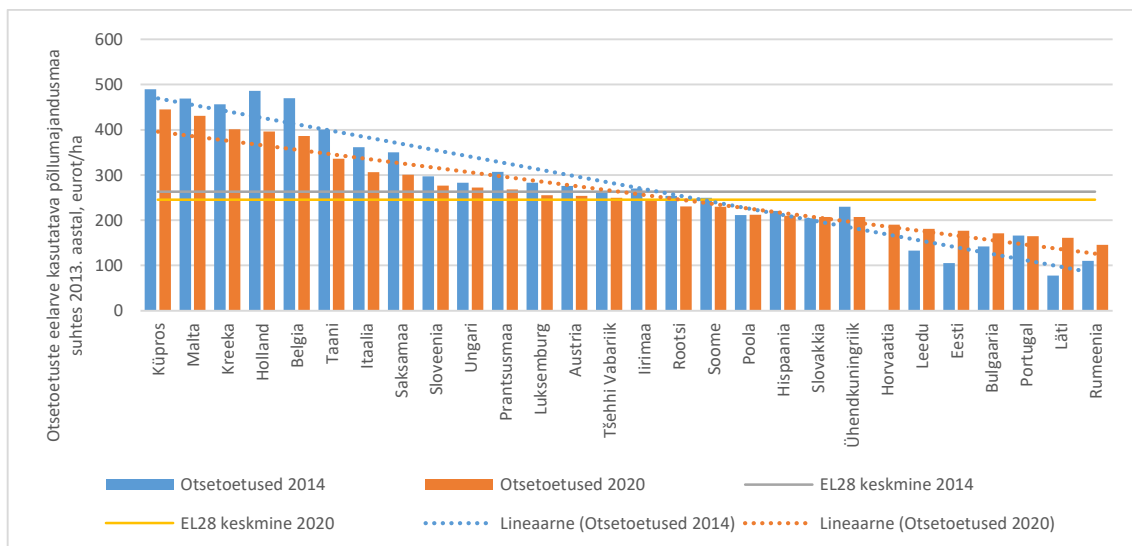
1.3.1. Otsetoetuste jaotus pärast ÜPP 2013. aasta reformi

Järgmise, 2021. aastal algava finantsperioodi ÜPP arutelude üheks teemaks on otsetoetuste võrdsem jaotamine liikmesriikide vahel, mis oli üheks Balti riikide peamiseks eesmärgiks ka perioodi 2014–2020 eel. Kuigi viimasel kümnel aastal on otsetoetused tootmiskohustusest lahti seotud ja keskmised ühikumäärad on ühtlustunud nii liikmesriikide sees tootjate vahel kui ka liikmesriikide vahel, on need siiski suuresti seotud ajalooliste tootmistasemetega, mida võib samuti pidada objektiivseks kriteeriumiks (EK, 2011).

Arvestades suunda tootmiskohustusest lahti seotud otsetoetustele ja vajadust eemalduda ajaloolistest referentsidest, on tekkinud võimalus kasutada otsetoetuste EL eelarveliste vahendite jagamisel uusi objektiivseid kriteeriume, mis arvestaksid praegust maailmamajanduse ja toidutootmise olukorda. Perioodi 2014–2020 ÜPP reformi mõjuhinnaangus on ühe võimalusena analüüsitud otsetoetuste jaotuse määramist majanduslike ja keskkonnaalaste objektiivsete kriteeriumide alusel. Siiski mõjuhinnaangus öeldakse, et ainult objektiivsetel kriteeriumidel põhinev jaotus ei võimalda vähendada vahet EL15 ja EL12 liikmesriikide keskmises otsetoetuste tasemes (erandiks on Balti riigid). Seega tuleks vahe vähendamiseks kasutada sobivaid konvergentse kriteeriume (EK, 2011). Võrreldes objektiivsete kriteeriumitega on konvergentse kriteeriumid pigem poliitilise kokkuleppe objekt. Et toetustasemete ühtlustamine liikmesriikide vahel on poliitiline küsimus, kinnitasid ka intervjuueeritud eksperdid.

Joonisel 5 on toodud ÜPP 2013. aasta Ciolose reformi järgne liikmesriikide ja EL28 keskmine otsetoetuste tase aastatel 2014 ja 2020 ühe ha 2013. aastal kasutuses olnud põllumajandusmaa suhtes. Võrreldes 2014. aastaga on 2020. aastal erinevused keskmises otsetoetuste tasemetes väiksemad. Nagu mainitud, on see (nn väline konvergent) EK, Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu poliitilise kokkuleppe¹², mitte objektiivsete kriteeriumide kasutamise tulemus. ÜPP II samba vahendite riikidevahelise jaotuse määramisel kasutab EK objektiivseid kriteeriume, mille tulemusena on Eesti osakaal II samba vahenditest suurem kui otsetoetuste puhul (tabel 3). Kuna EK kasutas perioodi 2007–2013 läbirääkimistel II samba vahendeid kompensatsioonina nende liikmesriikide jaoks, mille otsetoetuste eelarve välise konvergentse tõttu vähenes, siis ei ole II samba eelarvejaotuse kriteeriumid lõpuni avalikud.

¹² Balti riikide jaoks saavutatud soodsat poliitilist kokkulepet on selgitatud mitme hüpoteesi abil. Neist ühe järgi võisid nn vanad EL liikmesriigid mõista, et 2003. aastal kokku lepitud otsetoetuste jaotus oli uute EL liikmesriikide suhtes ebaõiglane ning seda ei olnud poliitiliselt võimalik kaitsta (Swinnen, 2015).



Joonis 5. Otsetoetuste eelarve aastatel 2014 ja 2020 ühe ha 2013. aastal kasutuses olnud põllumajandusmaa suhtes

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015), EK (2017b) ja Eurostati (2017a) andmete alusel

1.3.2. Otsetoetuste jaotuse objektiivsed kriteeriumid ÜPP 2013. aasta reformi mõjuhinnaus

Perioodile 2014–2020 eelnenud aruteludes olid liikmesriigid objektiivsete kriteeriumide kasutamises otsetoetuste eelarve jaotuse määramiseks eri seisukohtadel. Argumentidena toodi välja, et toetustasemed peaks lähtuma tootmistegevusest, tootmiskuludest, maa ja tööjõu hindadest või kui toetustasemeid ei saa ühtlustada, siis tuleks diferentseerida nendega seotud nõudeid. Ka eelmise ÜPP reformi eel oli EK seisukoht, et otsetoetuste määrade ühtlustamise kava sõltub MFF-ist, kuid on küsitav, miks need peaksid olema ühesugused (PM, 27.10.2011). Ekspertide hinnangul on EK seisukoht ka praegustes aruteludes sama.

ÜPP perioodi 2014–2020 reformi mõjuhinnaus analüüsi objektiivsetel kriteeriumidel põhinevat otsetoetuste jaotust järgnevate kriteeriumide alusel (EK, 2011):

- EL-ülene ühetaoline ühikumäär, mis põhineb põllumajandusmaa kasutusel (Eesti ja kõik teised keskmisest madalama otsetoetuste tasemega liikmesriigid võitsid sellest jaotusest, joonis 8 mõjuhinnaus lisas 3¹³). Antud jaotuse tulemust iseloomustab joonisel 5 toodud EL28 keskmine otsetoetuste tase.
- Pragmaatiline lähenemine, mille alusel oleks võimalik saavutada poliitiline kokkulepe:
 - o varasema jaotuse kohandamine nii, et üheski liikmesriigis poleks keskmine ühikumäär alla 80% EL keskmisest (Eesti võitis sellest jaotusest, joonis 9 mõjuhinnaus lisas 3) või
 - o 90% EL keskmisest ja liikmesriigi keskmise vahet vähendatakse 1/3 võrra (Eesti võitis sellest jaotusest, joonis 10 mõjuhinnaus lisas 3) või
 - o keskmine otsetoetuste ühikumäär on nn tunnelis, mis jääb 80% ja 120% vahele varasemast EL keskmisest (Eesti võitis sellest jaotusest, joonis 11 mõjuhinnaus lisas 3).
- Objektiivsed kriteeriumid, mis peegeldavad otsetoetuste duaalset rolli ühelt poolt sissetulekute toetamisel ja teiselt poolt avalike hüvede pakkumisel:
 - o Üldise majandusliku kriteeriumina SKP elaniku kohta ostujõu pariteedis (PPP): kasutati indeksina EL keskmise suhtes nii, et liikmesriigid, kus SKP elaniku kohta oli kõrgem, said

¹³ Mõjuhinnaus lisa 3 on kättesaadav aadressilt https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/annex3a-d_en.pdf

kõrgema otsetoetuse määra. See kriteerium peegeldas elukalliduse erinevusi liikmesriikides. Põllumajandusega seotud majandusliku kriteeriumina kasutati aasta tööjõuühikute (ATÜ) arvu ja brutolisandväärtust (BLV) ATÜ kohta. Kõrgema näitaja väärtusega liikmesriikidele arvestati kõrgem toetuse määr. See kriteerium peegeldas erinevusi liikmesriikide põllumajanduse tootlikkuses. Majanduslike kriteeriumide alusel leitud jaotuses Eestile arvestatud keskmine otsetoetuste määr suurenes (joonis 12 mõjuhinna lisas 3).

- Keskonna alased kriteeriumid: vähemsoodsates piirkondades (LFA) asuva põllumajandusmaa, Natura 2000 põllumajandusmaa ja püsirohumaade osakaal. Kasutatud indeks võrdles nende alade osakaalu kasutatavast põllumajandusmaast EL keskmisega. Liikmesriigid, kus nende alade osakaal kasutatavast põllumajandusmaast oli suurem, said kõrgema arvestusliku ühikumäära. See kriteerium peegeldab põllumajandustootmiseks vähem soodsate alade osakaalu, mis on eriti olulised avalike hüvede pakkumisel (Eesti võitis sellest jaotusest, joonis 13 mõjuhinna lisas 3).
- Mängiti läbi ka majanduslike ja keskkonnavalaste kriteeriumide koos rakendamine (Eesti võitis sellest jaotusest, joonis 14 mõjuhinna lisas 3).
- Pragmatilise lähenemise ja objektiivsete kriteeriumide kombinatsioon (Eesti võitis sellest jaotusest, joonis 15 mõjuhinna lisas 3).
- Objektiivsete kriteeriumide rakendamine liikmesriigi keskmise ja EL keskmise erinevuse ümberjagamisel (Eesti võitis sellest jaotusest, joonis 16 mõjuhinna lisas 3).

Kuna võrreldes perioodiga 2007–2013 on aastaks 2020 Eesti otsetoetuste tase märkimisväärselt kõrgem, siis ei ole eelmise ÜPP reformi mõjuhinna tulemused ülekantavad praegusesse olukorda, st samade kriteeriumide uuesti rakendamine ei pruugi praeguses olukorras Eesti osatähtsust otsetoetuste eelarve jaotuses ning keskmist toetustaset suurendada.

1.3.3. Objektiivsete kriteeriumide võrdlus otsetoetuste jaotamiseks liikmesriikide vahel

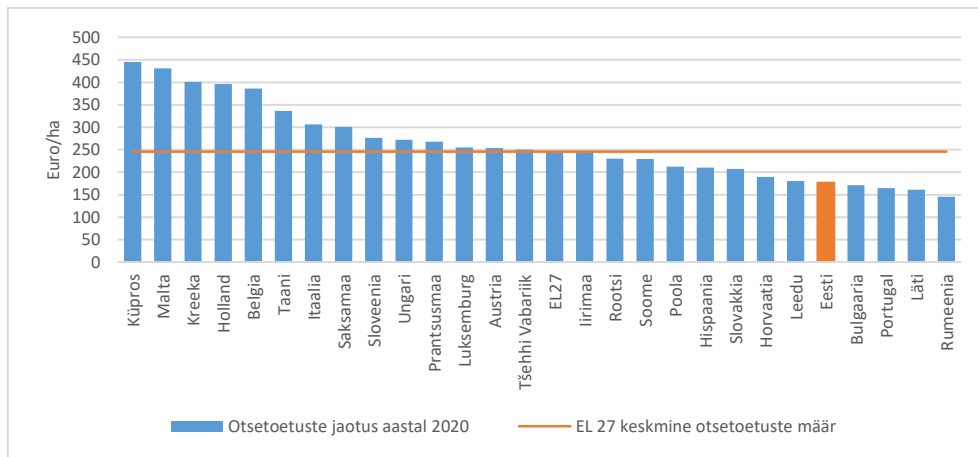
Järgnevalt analüüsitakse, milline oleks otsetoetuste jaotus EL27 liikmesriikide¹⁴ vahel kui selle aluseks oleks erinevad objektiivsed kriteeriumid. Saadud tulemusi võrreldakse otsetoetuste 2020. aasta keskmise ühikumääraga, mille leidmiseks kasutati algset, enne eelarvevahendite sammastevahelisi ümbersuunamisi, eelarve jaotust. Kasutatakse 2013. aasta põllumajandusmaa andmeid.

Kasutatav põllumajandusmaa

Ainult kasutatava põllumajandusmaa alusel on võimalik saada ühe ha kohta võrdne jaotus¹⁵. Kui Eesti osakaal 2020. aasta EL27 otsetoetuste kogueelarvest on 0,44%, siis EL27 kasutatavast põllumajandusmaast moodustas Eesti osa 2013. aastal 0,61%. 2020. aastal oleks selle näitaja alusel leitud EL27 keskmine otsetoetuste ühikumäär 246 eurot/ha (joonis 6). Sellisest jaotusest võidaksid Rumeenia, Läti, Portugal, Bulgaaria, Eesti, Leedu, Horvaatia, Slovakkia, Hispaania, Poola, Soome, Rootsi ja Lirimaa.

¹⁴ Analüüs on eeldatud, et ÜK järgmisel eelarveperioodil EL koosseisu ei kuulu.

¹⁵ Kasutatava põllumajandusmaa kohta tehtavad arvestused ei võta arvesse toetusõiguslike ha osatähtsust kasutuses olevast maast, mis varieerub liikmesriikides vahemikus 57–115%. Eesti puhul oli näiteks 2013. aastal kasutatav põllumajandusmaa 957 510 ha (ühtse pindalatoetuse (ÜPT) alune pind 920 305 ha). Horvaatia puhul vastavalt 1 571 200 ha ja 891 721 ha. EL28 puhul on toetusõiguslike ha osatähtsus 2013. aasta kasutatavas põllumajandusmaas 85%, sarnane ka EL27 (ÜK-ta) puhul.



Joonis 6. Otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning EL27 keskmine otsetoetuste määr, jaotuse aluseks on 2013. aastal kasutusel olnud põllumajandusmaa

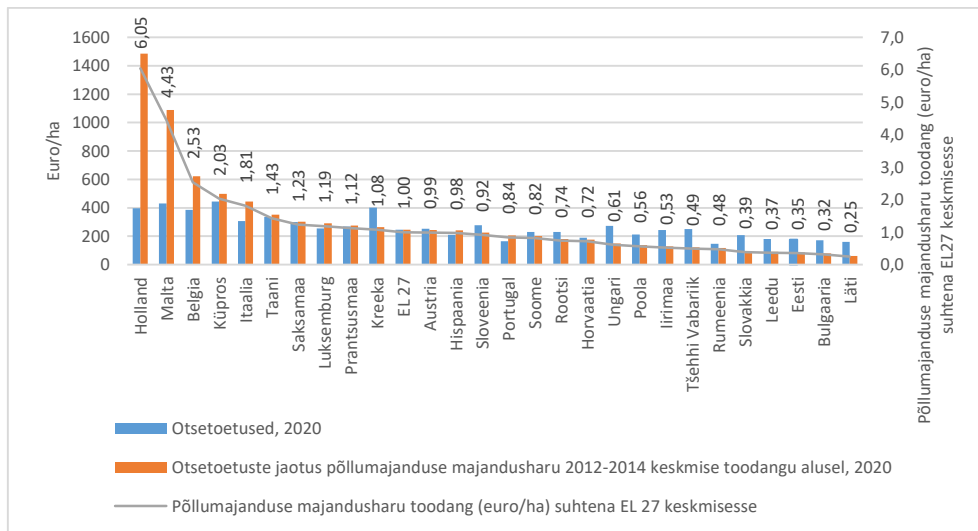
Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 1307/2013 ja Eurostati (2017a) andmete alusel

Eesti seisukohast oleks kasutatav põllumajandusmaa objektiivse kriteeriumina soodne, kuid otsetoetuse eelarve jaotamiseks ainult selle kriteeriumi järgi ei ole adekvaatseid ja ümberlõkkamatuid majanduslikke põhjendusi. Ka põllumajandusmaa agronoomiline ja majanduslik väärtus on piirkonniti väga erinev, mistõttu ei sobi põhjenduseks ka põllumajandusmaa kui põllumajanduse peamise ressursibaasi võrdne toetamine kõikides liikmesriikides. Pigem lähtub ühtse määraga otsetoetus kõigis EL riikides tasakaalustatud piirkondliku sotsiaalse arengu eesmärkidest, kuid tulenevalt rahvastiku tiheduse, sisetulekute ja hindade erinevusest on ühtset määra ka sotsiaalsetest kriteeriumidest lähtuvalt keeruline õigustada.

Ühtse toetuse määra kasutamist võiks õigustada rohestamise puhul, kuna rohestamise erinevus teistest põllumajanduskeskkonna meetmetest on selle suur territoriaalne ulatus (70% EL põllumajandusmaast (EK, 2017e)) ning suhteliselt ühetaoline rakendamine kogu EL kasutataval (otsetoetuste alusel) põllumajandusmaal. Vastuolu ajaloolistel tootmistasemetel põhinevate otsetoetuste keskmiste ühikumäärade ja 30%-lise rohestamise osatähtsuse vahel otsetoetuste eelarves toodi välja ka perioodile 2014–2020 eelnenud aruteludes (PM, 18.11.2011). Samas, suur osa rohestamise kriitikast käsitlebki selle ühetaolise rakendamise ebamõistlikkust. Sama on olnud ka Eesti seisukoht.

Põllumajanduse majandusharu toodang

Kui otsetoetuse jaotuse aluseks võtta põllumajanduse majandusharu toodangu väärtus kasutatava põllumajandusmaa ha kohta, siis väheneks Eesti otsetoetused võrreldes 2020. aasta arvestusliku tasemega 51% võrra 87 eurole/ha (joonis 7). Hollandis annaks antud lähenemine keskmiseks otsetoetuste tasemeks 1486 eurot/ha. Saksamaal suureneks keskmine toetustase 1% ja Prantsusmaal 3%, st olulist muutust nendes riikides ei toimuks, kuid võrreldes 2020. aasta arvestusliku otsetoetuste jaotusega suureneksid liikmesriikide vahelised toetustasemetes erinevused.



Joonis 7. Otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning jaotuse aluseks on aastate 2012–2014 keskmine põllumajanduse majandusharu toodangu väärtus (2005. aasta püsivhindades)

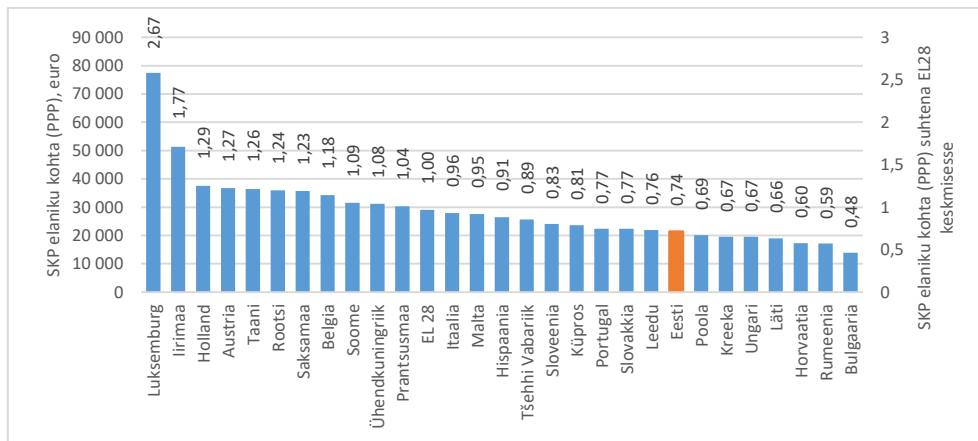
Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 1307/2013 ja Eurostati (2017a) andmete alusel

Toodangu väärtuse näitajana kasutati aastate 2012–2014 keskmist põllumajanduse majandusharu toodangu (inglise keeles *output of the agricultural 'industry'*) väärtust 2005. aasta püsivhindades (inglise keeles *production value at basic prices, 2005=100*) ning kasutatava põllumajandusmaa näitajana 2013. aasta andmeid. EL27 2012–2014 keskmisest põllumajanduse majandusharu toodangust andis Eesti 0,22%. Eesti keskmine põllumajanduse majandusharu toodang kasutatava põllumajandusmaa ha kohta oli 35% EL27 keskmisest. Madalam oli see vaid Bulgaarias (32%) ja Lätis (25%).

Seega, toodangu väärtus kasutatava põllumajandusmaa ha kohta ei ole Eesti seisukohast otsetoetuste eelarve jaotuse määramiseks soodne kriteerium. See näitaja on mõjutatud liikmesriikide erinevast tootmisstruktuurist, kasvatavatest kultuuridest ja nende saagikusest, mis omakorda on mõjutatud kliimatiliste ja mullastiku tingimuste, põllumajandusloomade produktiivsuse jm tingimuste erinevustest. See tekitab omakorda väga suure erinevuse liikmesriikide keskmises otsetoetuste tasemes, mistõttu antud näitaja ei sobi objektiivselt kriteeriumiks kui eesmärk on toetustasemete erinevuse vähendamine. Põllumajanduse majandusharu toodang oleks sobiv objektiivne kriteerium õigustamaks otsetoetusi kui sissetuleku vähenemise riski maandamise instrumenti, kuid sellisel juhul ei tohiks see olla ainus sissetuleku näitaja.

SKP elaniku kohta

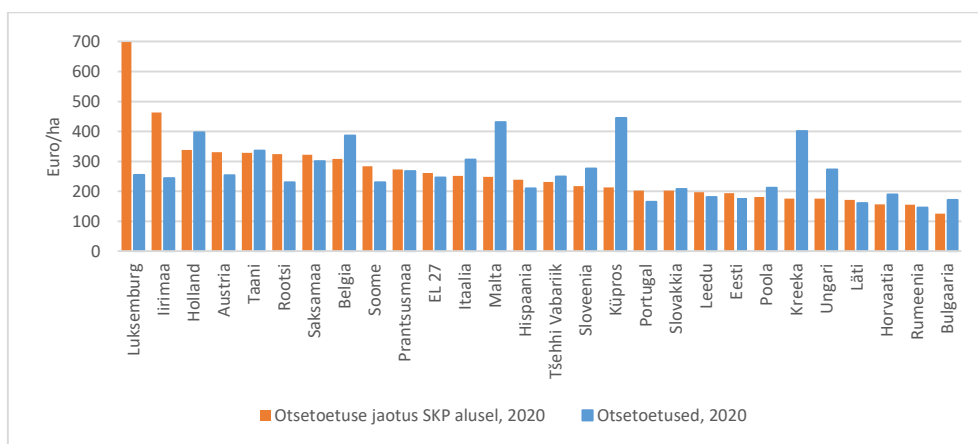
2016. aastal moodustas Eesti SKP elaniku kohta PPP-s 74% EL28 keskmisest (joonis 8). Kuna ÜK SKP moodustas EL28 keskmisest 108%, siis Brexiti järgselt Eesti näitaja suhtena EL27 keskmisesse suureneks.



Joonis 8. SKP elaniku kohta PPP-s 2016. aastal

Allikas: Eurostat (2017) [nama_10_pc]

Joonisel 9 on toodud otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning jaotuse aluseks on 2016. aasta SKP elaniku kohta PPP-s. Arvestus on tehtud ÜK-ta, st otsetoetuste kogueelarve on ÜK osa võrra väiksem. Kuna ÜK keskmine otsetoetuste summa kasutatava põllumajandusmaa ha kohta on EL28 keskmisest väiksem, siis EL27 keskmine otsetoetuste tase ha kohta joonisel 9 suureneb. Eesti otsetoetuste keskmine tase suureneb selle jaotuse puhul 10% võrreldes 2020. aasta arvestusliku otsetoetuste tasemega. Leedus suureneks otsetoetuste keskmine tase 9% ja Lätis 6%. Suhteliselt kõige enam võidaks sellisest otsetoetuste jaotusest Luksemburg ja Iirimaa, kus keskmine otsetoetuste tase ha kohta kasvaks vastavalt 174% ja 89%. Keskmine otsetoetuste tase väheneks kõige enam Kreekas (56%), Küprosel (52%) ja Maltal (42%). Saksamaal suureneks otsetoetused 7%, Prantsusmaal 2%, kuid Itaalias väheneks 18%.



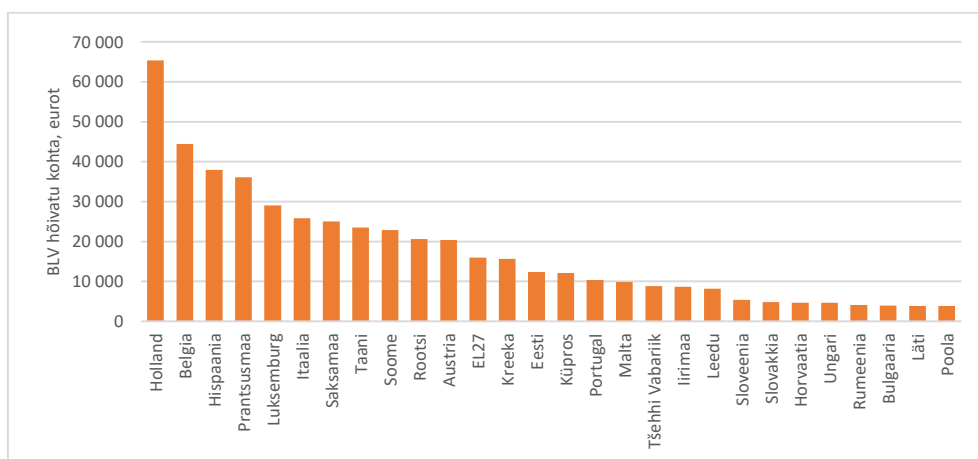
Joonis 9. Otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning jaotuse aluseks on SKP elaniku kohta PPP-s

Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a); Eurostat (2017) [nama_10_pc]

Antud jaotuse puhul on erinevused otsetoetuste keskmises tasemes suhteliselt väikesed. Ainsaks erandiks on siinjuhuks Luksemburg ja Iirimaa. Pärast Brexitit võiks SKP elaniku kohta PPP-s osutada Eesti ja teiste Balti riikide jaoks soodsamaks kriteeriumiks kui joonisel 9 toodud jaotus näitab. Kui Eesti SKP elaniku kohta PPP-s kasvab edaspidi EL27 keskmisest kiiremini, siis muutub selle näitaja alusel arvutatud otsetoetuste jaotus tulevikus Eesti jaoks soodsamaks. Võrreldes 2020. aasta arvestusliku otsetoetuste jaotusega on SKP alusel leitud otsetoetuste jaotuse riikidevahelised erinevused mõnevõrra suuremad.

Töõjõu tootlikkus

Töõjõu tootlikkus EL liikmesriikide põllumajanduses erineb väga suurel määral (joonis 10). Töõjõu tootlikkuse leidmiseks kasutati käesoleval juhul aastate 2012–2014 keskmist BLV-d¹⁶ (2005. aasta püsivhindades), mis saadi põllumajanduse majandusliku arvepidamise (EAA) andmestikust. Töõjõu näitajana kasutati aastate 2012–2014 keskmist põllumajanduse ATÜ näitajat EAA andmestikust. EL27 keskmine BLV põllumajanduse tööjõu kohta oli 15 988 eurot. Eesti näitaja moodustas sellest 77%, Leedu ja Läti omad vastavalt 51% ja 24%. Töõjõu tootlikkus oli kõrgeim Hollandis (65 390 eurot/ATÜ).



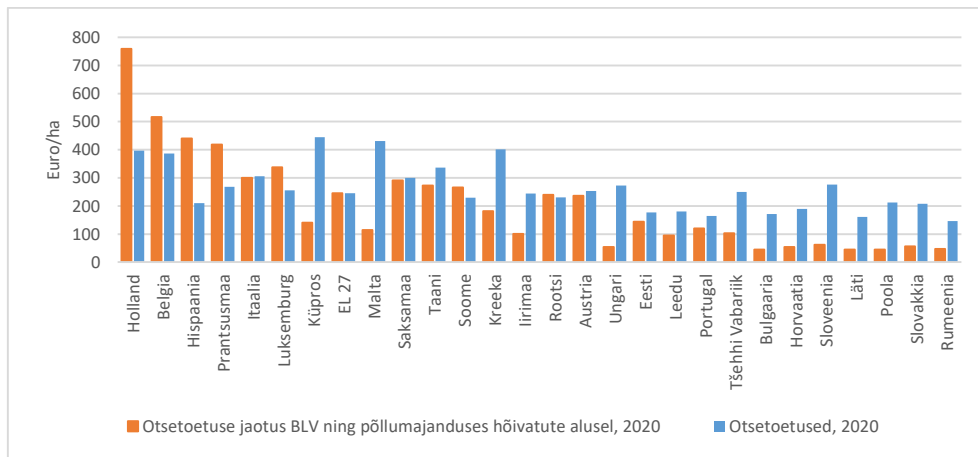
Joonis 10. Töõjõu tootlikkus, BLV põllumajanduse ATÜ kohta

Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

Töõjõu tootlikkuse alusel leitud keskmine otsetoetuste tase kasutatava põllumajandusmaa ha kohta EL27 liikmesriikides on toodud joonisel 11. Nagu viitas ka joonis 10, oleks töõjõu tootlikkuse alusel kõrgeimad otsetoetused Hollandis (760 eurot/ha) ja Belgias (516 eurot/ha). Eestis oleks töõjõu tootlikkuse alusel 2020. aastal otsetoetused 19% kehtivast jaotusest madalamad (144 eurot/ha), Leedus 47% madalamad (95 eurot/ha) ja Lätis 72% madalamad (45 eurot/ha). Prantsusmaal suureneksid otsetoetused 56% (419 eurot/ha), Itaalias väheneks 2% (300 eurot/ha). Ka Saksamaal väheneksid otsetoetused 2% (291 eurot/ha).

Töõjõu tootlikkuse näitaja puudus objektiivse kriteeriumina kasutamisel on selle suhteliselt suur muutlikkus ja sõltuvus konkreetse aasta saakidest (ilmastikust) ja hindadest. Näiteks 2016. aastal oli Eestis põllumajanduse BLV 42% madalam kui 2014. aastal. Samuti suureneksid selle näitaja kasutamisel keskmise otsetoetuste taseme erinevused liikmesriikide vahel.

¹⁶ Aastate 2012–2014 keskmist kasutati seetõttu, et vältida aastatesse 2014–2016 jäänud erinevate kriiside mõju.



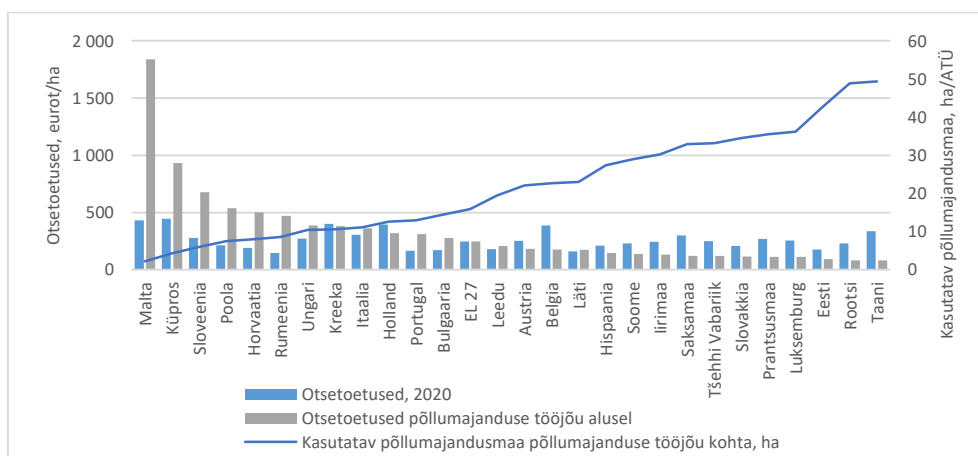
Joonis 11. Otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning jaotuse aluseks on tööjõu tootlikkus

Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

Põllumajanduses hõivatud

Kuna põllumajandus on maapiirkondades oluline tööandja, siis üks võimalus objektiivse kriteeriumina on arvestada põllumajanduse ATÜ osakaalu EL27 põllumajanduse tööjõust (kasutatud on perioodi 2012–2014 keskmist). Iga riigi puhul leiti sealse põllumajanduse tööjõu osakaal EL27 põllumajanduse tööjõust. Otsetoetuste eelarve jagati vastavalt põllumajanduse tööjõu osatähtsusele.

Jooniselt 12 nähtub, et otsetoetuste jaotamisel põllumajanduse tööjõu järgi on toetustase kõrgem neis liikmesriikides, kus ATÜ kohta on kasutuses vähem põllumajandusmaad. Eesti on selles jaotuses tagantpoolt kolmas keskmise otsetoetuse summaga 94 eurot/ha. Veel väiksem oleks otsetoetuste keskmine summa ha kohta Rootsis ja Taanis (mõlemas 82 eurot/ha). Kõige kõrgemad otsetoetused oleks selle jaotuse korral Maltal (1838 eurot/ha), Küprosel (932 eurot/ha) ja Sloveenias (678 eurot/ha). Saksamaa kaotaks selle näitaja alusel leitud jaotuse puhul 59% ja Prantsusmaa 58% nende 2020. aasta otsetoetustest, Itaalia toetustase kasvaks 18%. Antud kriteerium soosib seega väikemajapidamistel põhineva põllumajandussektoriga riike, kus on ATÜ kohta vähem maad ning tasustamata (pere) tööjõu osakaal tööjõust suurem. Võrreldes 2020. aasta arvestusliku otsetoetuste jaotusega suureneks selle näitaja kasutamisel otsetoetuste keskmise taseme liikmesriikide vahelised erinevused.



Joonis 12. Otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning jaotuse aluseks on põllumajanduse tööjõud

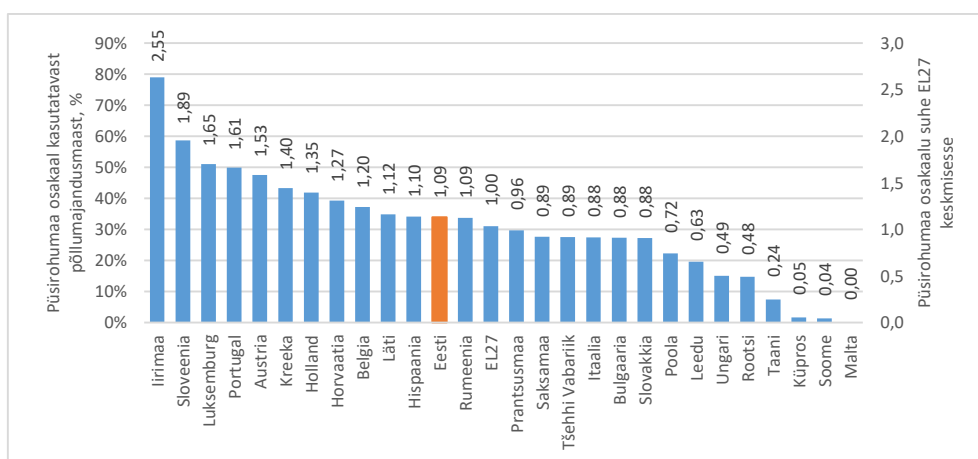
Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

Püsirohuma osakaal kasutatavast põllumajandusmaast ja teised põllumajanduskeskkonna näitajad

Järgnevalt analüüsitakse mõningaid põllumajanduskeskkonna näitajaid. Joonisel 13 on püsirohuma osakaal 2013. aastal kasutuses olnud põllumajandusmaast ja selle näitaja suhe EL27 keskmisesse (31%). 2013. aastal oli püsirohuma osakaal suurim Iirimaa (79%) ja Sloveenias (59%). Eestis oli see näitaja 34%, mis on 9% EL27 keskmisest enam. Läti näitaja oli 35% ja Leedus 20%.

Kuna püsirohumaade säilitamine on üks rohestamisega seotud nõuetest, siis võib püsirohuma suurt osakaalu kasutatavast põllumajandusmaast ja selle osakaalu säilitamise nõuet käsitleda tootmispiiranguna (põllukultuuride kasvatamise suhtes), mistõttu oleks õigustatud selle piirangu seadmise eest sellise toetuse maksmine, mis ei vähendaks põllumajandustootjate potentsiaalset sissetulekut. Eesti kogemus aastast 2016 näitas, et ÜPT koos rohestamisega ei olnud paljude põllumajandustootjate jaoks piisav stiimul püsirohumaade osakaalu säilitamiseks. Perspektiivis võib püsirohumaade säilitamise kohustus kaasa tuua põllumaa senisest intensiivsema kasutamise, millega kaasneb keskkonnanalaste riskide suurenemine.

Püsirohuma osakaal kasutatavast põllumajandusmaast ei sobi objektiivseks kriteeriumiks. Näiteks Küprose, Soome ja Malta puhul on see väga madal (alla 2%), mistõttu selle näitaja alusel arvutatud otsetoetuste jaotuse puhul oleks Iirimaa keskmine otsetoetuste tase ligi 60 korda kõrgem kui Soomes.



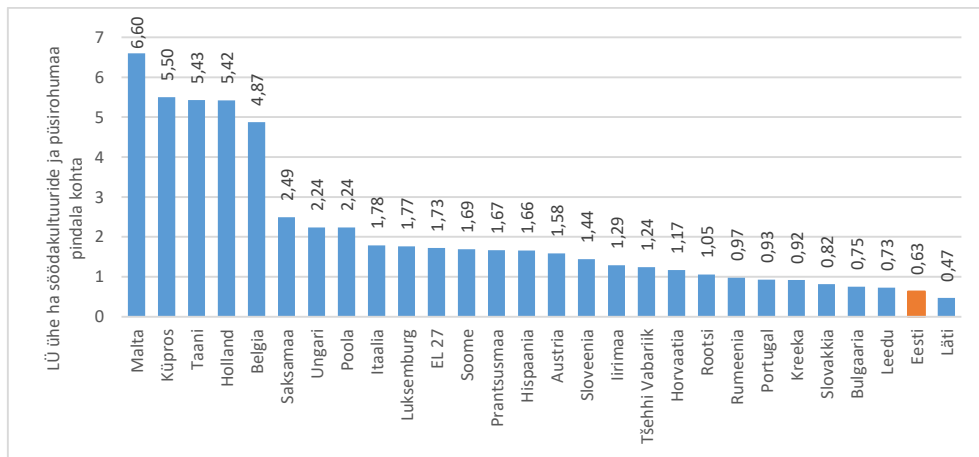
Joonis 13. Püsirohuma osakaal kasutatavast põllumajandusmaast ja selle näitaja suhe EL27 keskmisesse

Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

Teine aspekt, mida püsirohumaade puhul tuleb arvestada, on nende põllumajandustootmises kasutamise intensiivsus. Joonisel 14 on toodud keskmine loomühikute (LÜ) arv¹⁷ ühe ha söödakultuuride¹⁸ ja püsirohumaade pindala suhtes. Ühelt poolt näitab see püsirohumaade kasutamise (majanduslikku) intensiivsust, teiselt poolt aga loomakasvatusest tulenevat potentsiaalset survet keskkonnale (lääga- ja sõnnikulaotus).

¹⁷ Käesoleval juhul on arvesse võetud kõik loomühikud, sh teratoidulised, kuna kariloomade arv ei olnud LÜ-sse teisendatud kujul Eurostati andmebaasist kättesaadav.

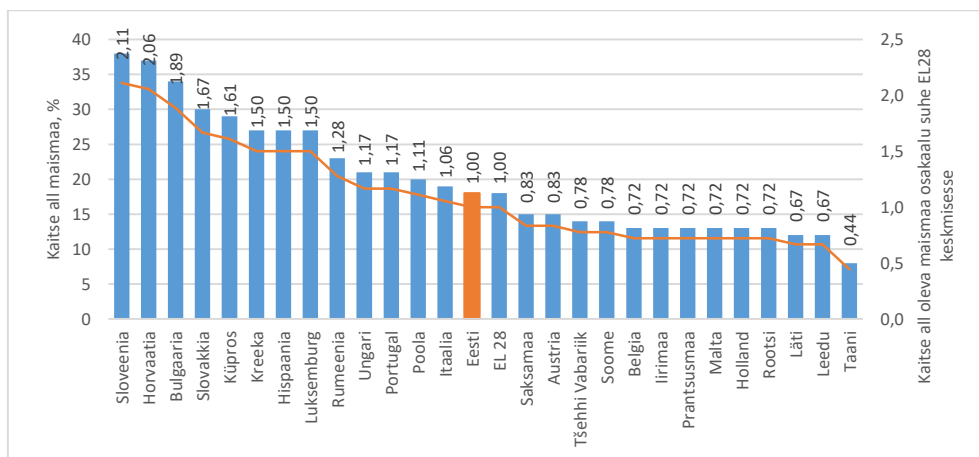
¹⁸ Söödakultuuride pindala näitajas sisalduvad ajutise rohumaa (inglise keeles *temporary grass*), siloks kasvatatav maisi (inglise keeles *green maize*) ja liblikõieliste (inglise keeles *leguminous plants*) pindala.



Joonis 14. Keskmine LÜ arv ühe ha söodakultuuride ja püsirohumaa pindala kohta 2013. aastal
Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

Balti riikides on keskmine LÜ arv söodakultuuride ja püsirohumaaade ha kohta madalaim. See selgitab osaliselt ka Balti riikide kehva positsiooni põllumajanduse majandusharu toodangu osas kasutatava põllumajandusmaa ha kohta (joonis 7). Samuti selgitab see osaliselt põllumajandustootmiseks mittekasutatava, kuid heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes hoitava maa (edaspidi hooldatava maa)¹⁹ suhteliselt suurt osakaalu Balti riikides.

Joonisel 15 on toodud kaitse all oleva maa²⁰ osatähtsus maismaa pindalast 2015. aastal. Eesti puhul oli see 18%, mis vastab EL28 liikmesriikide keskmisele. Madalaim oli see näitaja Taanis (8%) ja kõrgeim Sloveenias (38%). Otsetoetuste jaotuse kriteeriumiks see näitaja siiski ei sobi, kuna see ei kajasta põllumajanduse eripärasid. Pigem sobiks see kasutamiseks rohestamise nõuete teatud (kõrge elurikkusega) piirkondades leevendamise argumendina.

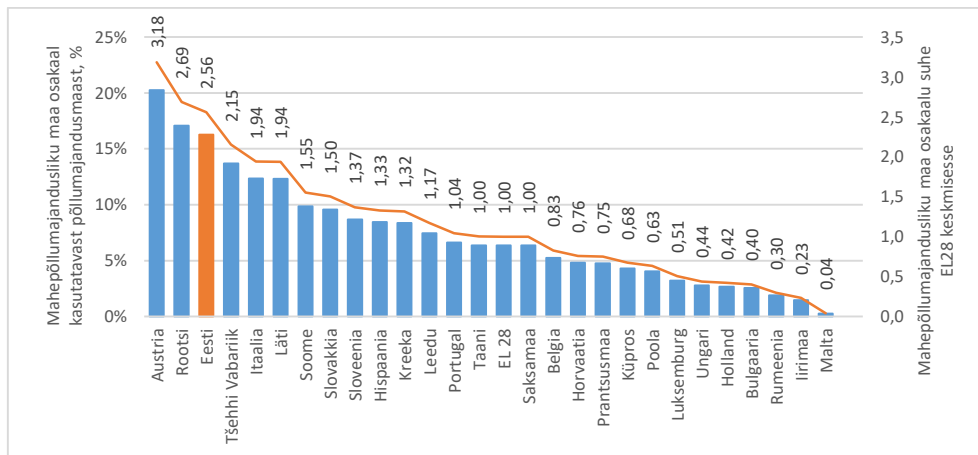


Joonis 15. Kaitse all oleva maismaa osatähtsus ja suhe EL28 keskmisesse näitajasse 2015. aastal
Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

¹⁹ Termin „põllumajandustootmise mittekasutatav maa, mida säilitatakse heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes“ on kasutusel maakasutuse statistikas (näiteks Statistikaameti andmebaasi tabelis PM028: Kasutatav põllumajandusmaa). Eurostati andmebaasis (tabelis *Land use: number of farms and areas of different crops by type of farming (2-digit)* [ef_oluft]) kasutatakse samas tähenduses mõistet *Permanent grassland and meadow - not used for production, eligible for subsidies*.

²⁰ Elurikkuse säilitamiseks kaitstud alad vastavalt Nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.

Mahepõllumajandusliku maa osakaalult kasutatavast põllumajandusmaast oli Eesti 2015. aastal EL-s kolmas (16%) Austria (20%) ja Rootsi (17%) järel. Ka see näitaja iseloomustab Eesti suhteliselt ekstensiivset ja keskkonnanahoidlikku põllumajandust. Austria ja Rootsi puhul oli nende osakaal II samba eelarvejaotusest suurem kui otsetoetuste eelarvejaotusest ning need riigid kaasrahastavad II samba toetusi EL keskmisest kõrgema määraga (tabel 3). Otsetoetuste jaotuskriteeriumina see otseselt kasutatav ei ole, kuna sõltub suurel määral II samba MAK-i toetustest.



Joonis 16. Mahepõllumajandusliku maa osakaal kasutatavast põllumajandusmaast ja suhe EL28 keskmisesse näitajasse 2015. aastal

Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

Seega on püsirohumaa ja põllumajanduskeskkonnaga seotud kriteeriume otsetoetuste eelarve jaotuse alusena keeruline rakendada. Probleemiks on seejuures väga suured liikmesriikide vahelised erinevused ja väike arv põllumajanduskeskkonna näitajaid, mille kohta on andmed kättesaadavad kõikide liikmesriikide kohta. Eeldatavasti on keskkonnanäitajate kui objektiivsete kriteeriumitega arvestatud II samba eelarve jaotuse juures.

Järeldused objektiivsete kriteeriumide alusel leitud otsetoetuste jaotuste kohta

Erinevate objektiivsete kriteeriumide alusel leitud otsetoetuste keskmised ühikumäärad on toodud lisas 3. Roheline taust tähendab keskmise ühikumäära kasvu enam kui 15%, punane taust vähenemist enam kui 15%. Ainuke kriteerium, mis vähendaks keskmise toetustaseme erinevust liikmesriikide vahel, on kasutatav põllumajandusmaa. Ka Eesti seisukohast on see soodsaim, kuid nagu näitasid perioodile 2014–2020 eelnenud arutelud ja saavutatud poliitilised kokkulepped, ei ole kasutatava põllumajandusmaa kui objektiivse kriteeriumi alusel leitud ühetaoline otsetoetuse määr ilmselt saavutatav, kuid võimalik on selles suunas liikuda. Eesti jaoks oleks kehtiva jaotusega võrreldes soodne kriteerium ka SKP elaniku kohta (PPP). Selle kriteeriumi alusel saadud jaotuses on liikmesriikide vahelised toetustaseme erinevused (mõõdetuna variatsioonikordajaga) küll kehtivast jaotusest suuremad, kuid võrreldes muude kriteeriumide tulemustega siiski väiksemad. Liikmesriikide vahelised toetustaseme erinevused on suurimad põllumajanduse tööjõu ning põllumajanduse majandusharu tootangu kriteeriumide puhul. Mõlemal kriteeriumi alusel tehtud arvutustes Eesti otsetoetuste keskmine ühikumäär väheneks. Ka tööjõu tootlikkuse näitajate alusel leitud otsetoetuste jaotus oleks Eestile kehtivast jaotusest ebasoodsam.

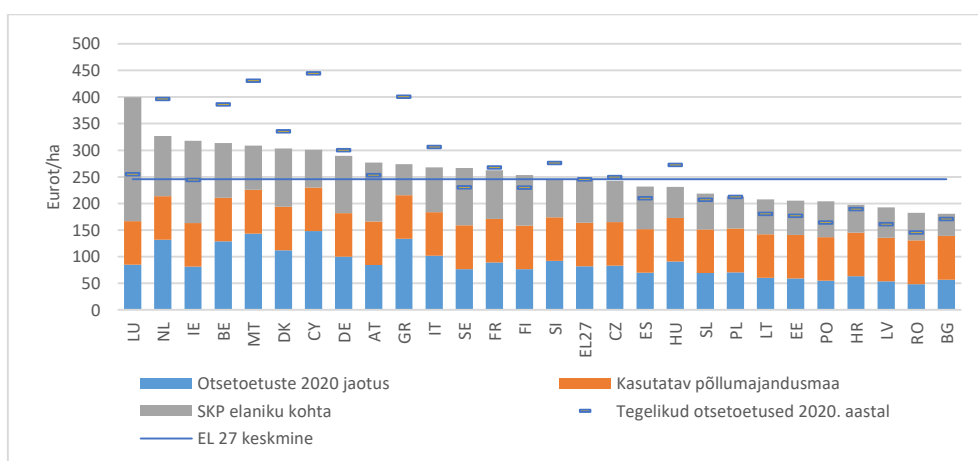
Seega Eesti seisukohast annaksid soodsaima otsetoetuste keskmise ühikumäära kasutatav põllumajandusmaa (ühetaoline ühikumäär EL27 riikides), SKP elaniku kohta (PPP) ning aastaks 2020 saavutatav (praegune) jaotus. Teisi kriteeriume rakendada pole mõistlik, kuna nende kasutamisel

suureneksid liikmesriikide vahelised toetustasemete erinevused, mis ei ole kooskõlas Eesti ja teiste Balti riikide eesmärkidega.

Erinevate objektiivsete kriteeriumite kombinatsioonid

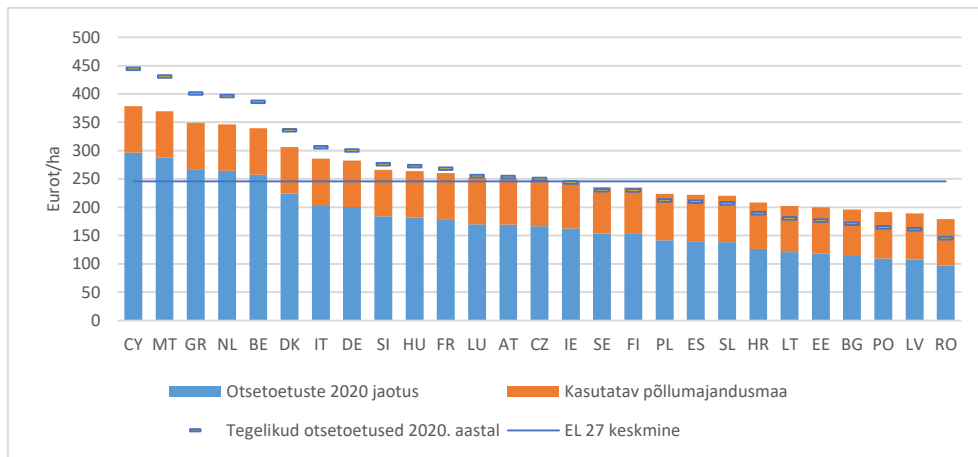
Perioodile 2014–2020 eelnenud ÜPP mõjuhinnangus mängiti läbi ka erinevate kriteeriumide kombinatsioonide mõju otsetoetuste jaotusele. Eelnevalt käsitletud kriteeriumidest võiks kombinatsioonis rakendada otsetoetuste jaotust 2020. aastal (ajaloolised tootmistasemed ja väline konvergens), põllumajandusmaa pindala (otsetoetuste võrdsustamine ja rohestamise aluse pindala võrdne toetamine kõikides liikmesriikides) ning SKP elaniku kohta PPP-s (hinna- ja sissetulekutasemete arvestamine erinevates liikmesriikides). Nende kriteeriumide kombinatsioonid oleksid põhjendatud lähtuvalt nii Eesti huvidest kui ka eesmärgist vähendada keskmise toetustaseme liikmesriikide vahelisi erinevusi.

Kui anda neile kriteeriumidele osakaaluks võrdselt 1/3, siis saadav otsetoetuste keskmine toetustase on toodud joonisel 17. Sellise jaotuse puhul on liikmesriikide vahelised toetustasemete erinevused väiksemad kui 2020. aasta lõpuks saavutatava jaotuse puhul. Suhteliselt kõige enam väheneks Küprose, Kreeka ja Malta toetustase. Ka Hollandi ja Belgia keskmine toetustase väheneks märkimisväärselt. Kõige enam suureneks Luksemburgi ja Iirimaa keskmine toetustase, mida mõjutab oluliselt SKP elaniku kohta. Eestis kaasneks sellise jaotusega 16,2% kõrgem keskmine otsetoetuste tase ühe ha kasutatava maa kohta (206 eurot/ha).



Joonis 17. Otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning jaotuse aluseks on perioodi 2014–2020 lõpuks saavutatav otsetoetuste jaotus, kasutatav põllumajandusmaa 2013. aastal ning SKP elaniku kohta
Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

Joonisel 18 on toodud otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning selle aluseks on 2/3 ulatuses perioodi 2014–2020 lõpuks saavutatav otsetoetuste jaotus ning 1/3 ulatuses kasutatav põllumajandusmaa 2013. aastal. See jaotus vastab ligikaudu olukorrale, kus rohestamise toetustase on kõikides EL liikmesriikides ühesugune. Ka see jaotus mõjutaks kõige enam Küprose, Malta, Kreeka, Hollandi ja Belgia keskmist toetustaset. Alla EL27 keskmise toetustasemega riikides, sh suurematest riikidest Poolas ja Hispaanias toetustase suureneks. Antud jaotuse puhul Eesti keskmine otsetoetuste tase ühe ha kasutatava põllumajandusmaa kohta suureneks 13,0% võrra 200 euron.



Joonis 18. Otsetoetuste jaotus aastal 2020 ning jaotuse aluseks on perioodi 2014–2020 lõpuks saavutatav otsetoetuste jaotus ja kasutatav põllumajandusmaa 2013. aastal

Allikas: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013; Eurostat (2017a)

1.4. Toetuste osa EL liikmesriikide põllumajandustootjate sissetulekus

Üks argument ÜPP eelarve vähenemise vastu on, et see mõjutaks negatiivselt paljude EL põllumajandustootjate ja seeläbi ka maapiirkondade elujõulisust. Seetõttu on oluline jälgida, milline on toetuste osa liikmesriikide põllumajandustootjate sissetulekus. See annab aimu ka sellest, milline võiks olla toetuse vähenemise või suurenemise mõju põllumajandustootjate majanduslikule jätkusuutlikkusele.

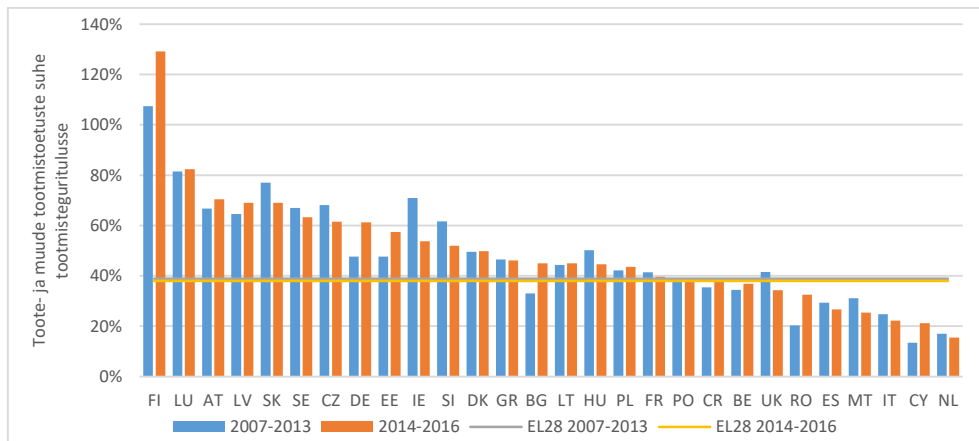
Põllumajanduse majanduslikus arvestuses kasutatakse kaht peamist sissetuleku näitajat: tootmisteguritulu ehk faktortulu ja ettevõtjatulu. Tootmisteguritulu ja ettevõtjatulu arvutatakse järgmiselt:

$$\text{tootmisteguritulu} = \text{põllumajanduse majandusharu toodang} - \text{vahetarbimine} - \text{põhikapitali kulum} - \text{muud tootmismaksud} + \text{muud tootmistoetused}$$

$$\text{ettevõtjatulu} = \text{tootmisteguritulu} - \text{tööjõukulud} - \text{rendikulud} - \text{intressikulud} + \text{saadud kasvikud}$$

Tootmisteguritulust tuleb seega katta ettevõtte tööjõu-, rendi- ja intressikulud ning ettevõtjatulu on see sissetuleku osa, mis jääb ettevõttesse.

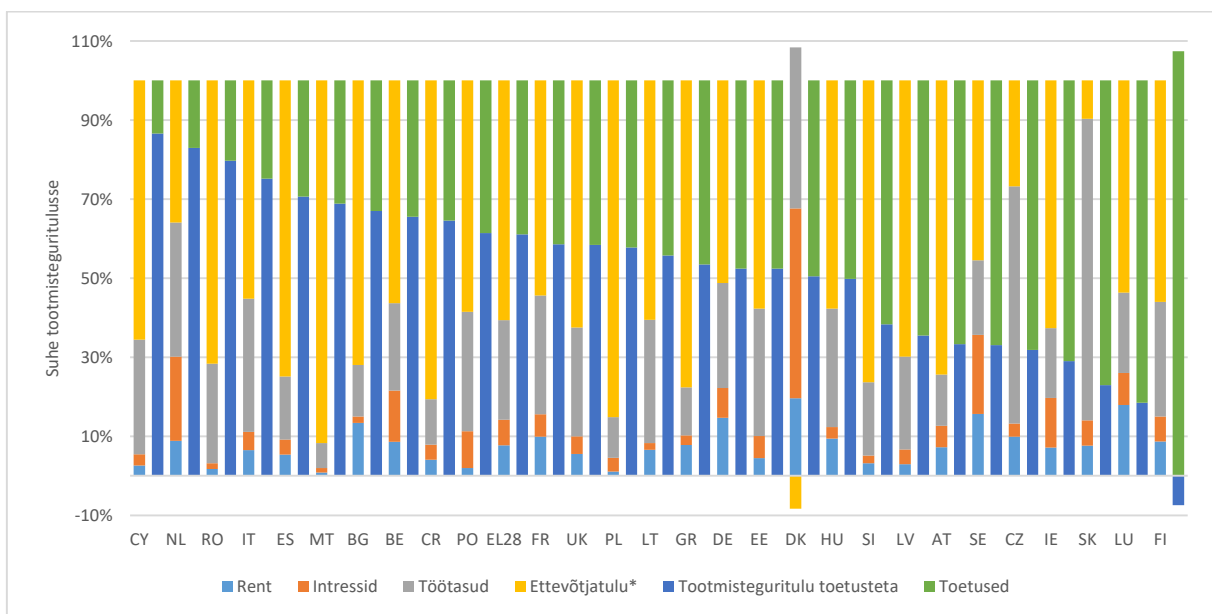
Kui aastatel 2007–2013 moodustus EL28 keskmine tootmisteguritulu 39% ulatuses toote- ja muudest tootmistoetustest, siis aastatel 2014–2016 vähenes see 38%-ni (joonis 19). Seega on EL28 toetuste osatähtsus põllumajandustootjate sissetulekus pisut vähenenud ning turult teenitava sissetuleku osatähtsus kasvanud. Eestis puhul on toetuste suhe tootmisteguritulusse olnud mõlemal perioodil EL28 keskmisest kõrgem, vastavalt 48% ja 57%, mis viitab sellele, et ilma toetusteta oleks Eesti põllumajanduse tootmisteguritulu (mis on võrreldes perioodiga 2007–2013 vähenenud) peaaegu poole väiksem ning aastatel 2014–2016 on põllumajandustootjate sissetulek sõltunud toetustest suuremas ulatuses kui perioodil 2007–2013. Selles osas on Eestiga suhteliselt sarnases olukorras ka Saksamaa, Tšehhi, Rootsi, Sloveenia ja Lirimaa. Soome puhul moodustavad toote- ja muud tootmistoetused enam kui 100% tootmisteguritulust, mis tähendab, et Soome põllumajandustootjate sissetulek sõltub täies ulatuses toetustest.



Joonis 19. Toote- ja muude tootmistoetuste suhe tootmisteguritulusse aastatel 2007–2013 ja 2014–2016

Allikas: Arvutatud Eurostat (2017a) andmete alusel

Joonis 20 ilmestab, kuidas jaotub tootmisteguritulu rendi- ja intressikulude, töötasude ja ligikaudse ettevõtjatulu vahel (vastava riigi vasakpoolne tulp) ning milline on toote- ja muude tootmistoetuste osatähtsus tootmisteguritulus. Aastatel 2014–2016 moodustas EL28 keskmisena ettevõtjatulu 61% tootmisteguritulus. Rendimakseteks kulus 8%, intressideks 6% ning tööjõukuludeks 25% tootmisteguritulus. Toetused moodustasid 39% tootmisteguritulus ning 64% ettevõtjatulust. Samal perioodil moodustasid Eestis rendimaksed 5% tootmisteguritulus, intressikulud 6% ning tööjõukulud 32% tootmisteguritulus. Eestis moodustasid toetused 48% tootmisteguritulus ja 83% ettevõtjatulust. Taanis ületasid rendi- ja intressikulud ning tööjõukulud 108% tootmisteguritulus ning ettevõtjatulu oli negatiivne. Soomes moodustasid toetused 107% tootmisteguritulus, st põllumajanduse majandusharu toodang ei katnud ära vahetarbimise, põhikapitali kulumi ja muude tootmismaksude kulu. Aastatel 2014–2016 moodustus kogu ettevõtjatulu toetustest Tšehhis, Taanis, Iirimaa, Luksemburgis, Slovakkias, Soomes ja Rootsis.



Joonis 20. Rendi- ja intressikulude, töötasude ja ettevõtjatulu* suhe tootmisteguritulusse ning toote- ja muude tootmistoetuste osatähtsus tootmisteguritulus aastatel 2014–2016

*Tootmisteguritulu, rendi- ja intressikulude ning töötasu vahe vastab ligikaudu ettevõtjatulule.

Allikas: Arvutatud Eurostat (2017a) andmete alusel

1.5. Toetuste ja toodangu hindade osa Eesti põllumajandustootjate majandusliku jätkusuutlikkuse tagamisel

1.5.1. Põllumajandusettevõtete majandusliku jätkusuutlikkuse hindamise metoodika

Käesolev analüüs pakub välja erinevaid alternatiive ja võimalusi ning hindab nende võimalikku mõju Eesti põllumajandussektori jätkusuutlikule arengule. Alapeatükkides 1.2 ja 1.3 analüüsiti ÜPP eelarve stsenaariumide ja objektiivsete kriteeriumide kasutamise mõju otsetoetuste eelarvele ja selle jaotusele liikmesriikide vahel. Järgnevalt analüüsitakse nii otsetoetuste kui ka MAK keskkonnatoetuste (selles alapeatükis edaspidi MAK toetuste), aga ka toodangu hindade muutumise mõju majanduslikult jätkusuutlike põllumajandustootjate osakaalule aastatel 2011–2015. Analüüsiks kasutati Eesti FADN andmebaasi üksikandmeid. Analüüsi tulemuste kasutamisel tuleb silmas pidada, et analüüsi on kaasatud ainult need põllumajandustootjad,

1. kelle standardkogutoodangu väärtus oli üle 4000 euro²¹. Seega väga väiksed põllumajanduslikud majapidamised on analüüsist välja jäetud, kuid samas on hõlmatud valdav osa põllumajanduslikust tootmisest ja väljamakstud otsetoetustest;
2. kes on aastatel 2011–2015 taotlenud otsetoetusi²². Otsetoetusi mittetaotlenud ettevõtted on analüüsist välja jäetud.

Võttes arvesse, et põllumajandustootjad on nii tootmise struktuuri kui ka suuruse poolest väga erinevad, on oluline analüüsida põllumajandustootjate jätkusuutlikkust Eestis enamlevinud tootmistüüpide ning suurusgruppide lõikes:

- taimekasvatus (teraviljade ja õlikultuuride kasvatamisele spetsialiseerunud ettevõtted);
- piimatootmine (piimatootmisele spetsialiseerunud ettevõtted);
- loomakasvatus (karjatatavate loomade (lihaveised, lambad, kitsed jne) kasvatamisega tegelevad ettevõtted);
- segatootmine (ettevõtted tegelevad nii taime- kui loomakasvatusega ning peamise tootmisuuna määratlemine on raskendatud).

Põllumajandustootjate jätkusuutlikkuse hindamise aluseks on jätkusuutlikku arengut tagav arvestuslik netolisandväärtus (NLV). Antud näitajat kasutati ettevõtte sissetuleku näitajana ka perioodile 2014–2020 eelnenud ÜPP reformi mõjuhinnaangus (EK, 2011).

Jätkusuutlikku arengut tagava NLV arvestamisel on eeldatud, et see peab katma:

- 1) konkurentsivõimelise palgataseme töötajatele (k.a omaniku ja tema pereliikmete tasustamata tööjõule²³). Palgataseme baasiks on võetud 90% maakonna kõigi tegevusalade keskmisest tööjõukulust töötaja kohta aastas²⁴) ja

²¹ Antud piirang tuleneb Eesti FADN üldkogumi moodustamise põhimõtetest (Maamajanduse Infokeskus, 2016).

²² Analüüsitud tootmistüüpides taotles otsetoetusi 95–99% FADN valimisse kuulunud ettevõtetest, mistõttu on võimalik tootmistüüpide ja suurusgruppide teisi taustanäitajaid ja andmeid lisaks uurida Maamajanduse Infokeskuse FADN Standarditulemuste andmebaasist: <http://www.maainfo.ee/standarditulemused/>

²³ Tavaliselt omanik iseendale ega teistele pereliikmetele palka ei maksa. Näiteks 2015. aastal moodustas põllumajandustootmises kasutatavast tööjõust keskmiselt 46% tasustamata tööjõud, kusjuures tasustatud tööjõu osatähtsus kogu tööjõukulust kasvas koos ettevõtte suurusega – nii oli majandusliku suuruse poolest kõige suuremate ettevõtete grupis 100% tööjõust tasustatud, seevastu kõige väiksemate tootjate grupis alla 10%.

²⁴ Statistikaameti andmeil oli 2015. aastal oli põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi valdkonnas keskmine palk 89% kõigi tegevusalade (Eesti) keskmisest. Statistikaameti palgastatistika baseerub suuremal valimil kui FADN andmebaasi tööjõukulude andmed ning võimaldab palgataseme baasi varieerida lähtuvalt maakonna keskmisest palgatasemest, mistõttu on saadud tulemused objektiivsemad.

- 2) 5% tootluse ettevõtte põhivara aastakeskmisest väärtusest (v.a maa), mis on vajalik ettevõtte normaalseks toimimiseks.

ÜPP üks eesmärk on kindlustada põllumajandustootjatele õiglane sissetulek. Kuigi sissetuleku mõõdikuna on kasutatud NLV-d ATÜ kohta, puudub EL tasandil adekvaatne põllumajandusliku majapidamise (leibkonna) sissetulekute mõõdik ja piisav info põllumajandustootmisega tegelevate leibkondade mittepõllumajandusliku sissetuleku kohta (Matthews, 18.05.2016). Majapidamise täiendavate sissetulekute arvestamise olulisust majandusliku elujõulisuse hindamisel on rõhutanud ka O'Donoghue jt (2016). Seetõttu on käesolevas analüüsis ettevõtete, kus omanik on samal ajal ise ka ettevõtte juht ja on pensioniealine, sissetuleku hulka arvestatud ka 2015. aasta keskmine vanaduspension 366 eurot kuus ehk 4387 eurot aastas. Pensioni sissetulekute hulka arvamine on oluline just väiksemate tootjate majandusliku jätkusuutlikkuse analüüsimisel.

Jätkusuutlikkuse hindamiseks võrreldi iga ettevõtte tegelikku NLV-d arvestusliku jätkusuutlikkuse tasemega. Ettevõtete jätkusuutlikkuse kriteeriumid olid järgmised:

- kui NLV on jätkusuutlikkuse tasemega võrdne või sellest suurem, siis on põllumajandusettevõtte jätkusuutlik;
- alla jätkusuutlikkuse taseme jääv NLV ei taga perspektiivis ettevõtte jätkusuutlikku arengut.

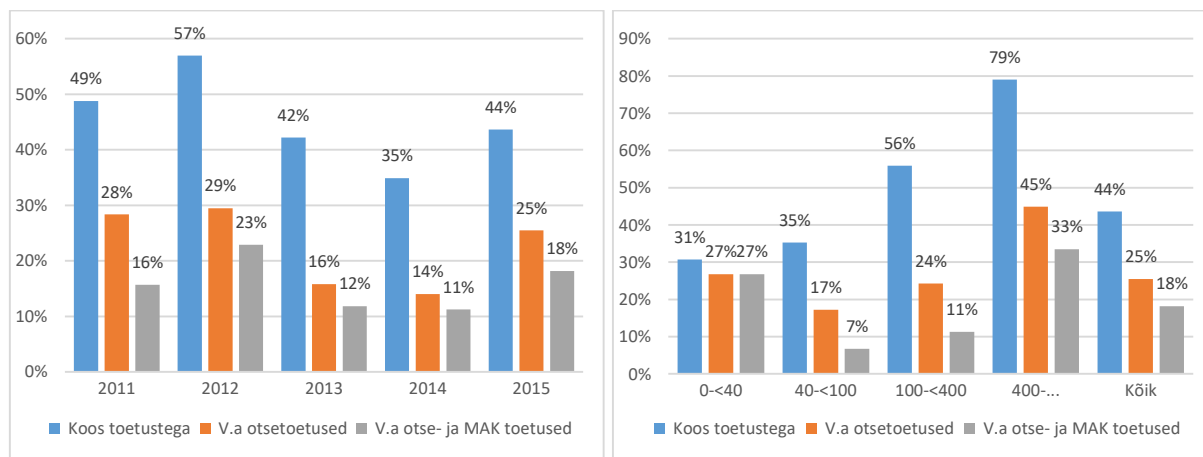
Alapeatükis 1.5.2. analüüsitakse nii otsetoetuste kui ka MAK toetuste mõju põllumajandustootjate jätkusuutlikkusele, hinnates jätkusuutlike tootjate osakaalu ettevõtete hulgas aastatel 2011–2015. Nagu on selgitatud alapeatükis 1.1, valitseb pärast 2020. aastat algava eelarveperioodi MFF-i ja ÜPP eelarve osas käesoleva analüüsi tegemise ajal (2017. aastal) suur määramatus. Seetõttu on otsetoetuste (ÜPT ja rohestamise toetus²⁵) mõju hindamisel alapeatükis 1.5.3. välja toodud variant, kus otsetoetused suurenevad 10%-lise sammuga kuni 30% ja vähenevad 10%-lise sammuga nullini ja muud toetused jäävad samaks (on eeldatud, et II samba toetusi ei soovita järgmisel eelarveperioodil kärpida). Baasaastaks on võetud 2015. aasta. Alapeatükis 1.5.4 on analüüsitud toodangu hindade muutumise (5%-lise sammuga vahemikus -30% kuni +30%) mõju põllumajandustootjate jätkusuutlikkusele aastal 2015, kuna toodangu hinnad ja nende volatiilsus on otseselt seotud käesoleva analüüsi toidutarneahela toimimist (peatükk 4), turule sekkumist (peatükk 5) ja eksporditurge (peatükk 6) puudutavate alateemadega. Kokkuvõtvad graafikud ÜPP eelarve stsenaariumide (alapeatükk 1.2.2.) ning objektiivsete kriteeriumide alusel leitud otsetoetuste jaotuste (alapeatükk 1.3) mõju kohta majanduslikult jätkusuutlike põllumajandusettevõtete osakaalule on esitatud lisas 4.

1.5.2. Põllumajandustootjate majanduslik jätkusuutlikkus aastatel 2011–2015

Aastatel 2011–2015 olid jätkusuutlikud 35–57% Eesti taimekasvatusettevõtetest (joonis 21, vasakpoolne osa). Aastatel 2013–2015 oli jätkusuutlike ettevõtete osakaal madalam kui aastatel 2011–2012, seda nii toetustega kui ilma. Otsetoetusteta olid perioodil 2011–2015 jätkusuutlikud 14–29% taimekasvatusettevõtetest. Otse- ja MAK toetusteta olid jätkusuutlikud 11–23% taimekasvatusettevõtetest. Joonise 21 parempoolselt osalt ilmneb, et taimekasvatusettevõtete jätkusuutlikkus suureneb koos ettevõtte põllumajandusmaa pindala suurenemisega. Kui alla 100 ha põllumajandusmaaga ettevõtetest olid 2015. aastal toetustega jätkusuutlikud ca kolmandik, siis üle 400 ha põllumajandusmaa pindalaga ettevõtetest olid jätkusuutlikud 79%. Toetusteta oli jätkusuutlike ettevõtete osakaal suurim alla 40 ha ja üle 400 ha põllumajandusmaaga ettevõtete seas. Alla 40 ha põllumajandusmaaga ettevõtete jätkusuutlikkust mõjutas positiivselt nende teiste suurusgruppidega võrreldes väiksem põhivara maksumus ja amortisatsioon. Suurusgrupis 0–<40 ha oli kõige enam ka

²⁵ Muudeti vaid ÜPT ja rohestamise toetuse ühikumäära, kuna neid toetusi sai suurem osa FADN andmebaasis esindatud põllumajandusettevõtetest.

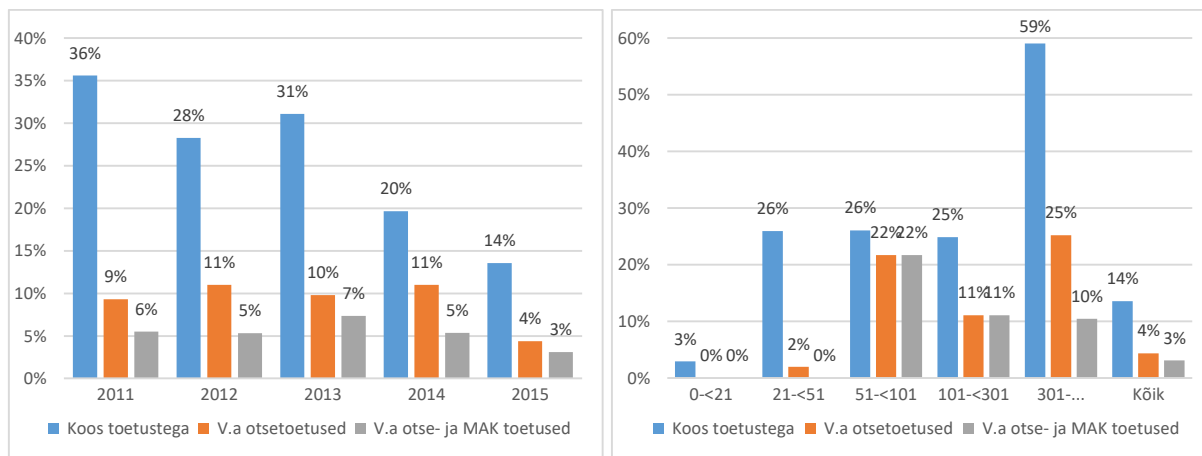
pensionärist juhi või omanikuga ettevõtteid (38%). Suurusgrupis 40-<100 ha oli neid 36%, suurusgrupis 100-<400 ha 14% ja suurusgrupis 400-... 17%.



Joonis 21. Jätkusuutlike ettevõtete osakaal taimekasvatuse ettevõtete koguarvust kokku aastatel 2011–2015 (vasakul) ja põllumajandusmaa pindala järgi (paremal) aastal 2015

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

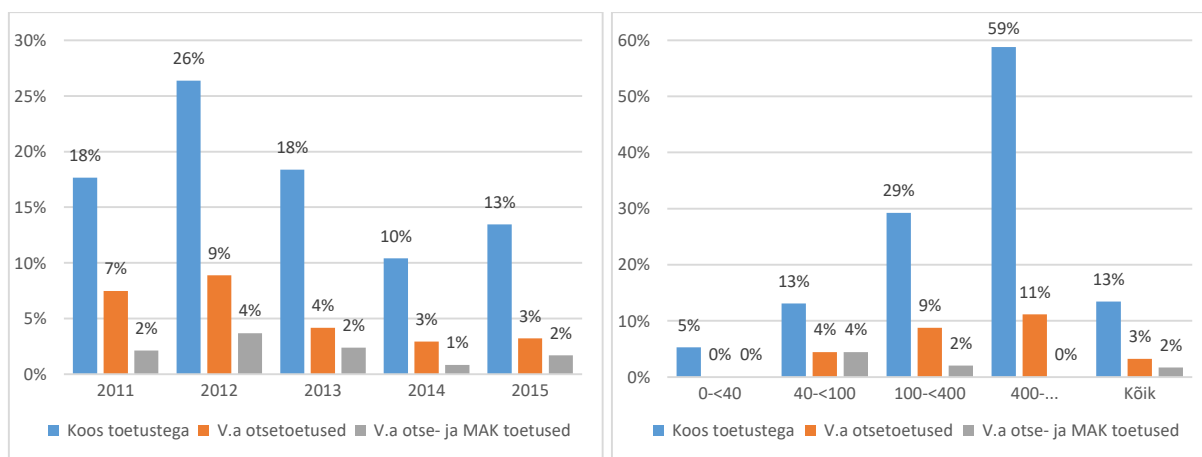
Piimatootjate seas on jätkusuutlike ettevõtete osakaal olnud väiksem (14–36%) kui taimekasvatuse ettevõtete seas (joonis 22, vasakpoolne osa). Seejuures on aastatel 2011–2015 jätkusuutlike piimatootjate osakaal vähenenud. Aastatel 2011–2014 oli jätkusuutlike piimatootjate osakaal otsetoetusteta 9–11%, otse- ja MAK toetusteta 5–7%. 2015. aastal oli toetusteta jätkusuutlikke piimatootjaid vastavalt 4% ja 3%. Ettevõtte suuruse seos jätkusuutlikkusega on piimatootjatel taimekasvatuse ettevõtetega võrreldes erinev (joonis 22, parempoolne osa). Vähem kui 21 piimalehmaga ettevõtted ei olnud 2015. aastal jätkusuutlikud ei toetustega ega ilma. 21–<51 piimalehmaga ettevõtetest oli toetustega jätkusuutlikud 26%, mis on sama tulemus kui suurusgruppides 51–<101 ja 101–<301 piimalehma. Toetusteta ei olnud ka selles suurusgrupis sisuliselt ükski ettevõtte jätkusuutlik. Toetustega oli jätkusuutlike ettevõtete osakaal suurim enam kui 301 piimalehmaga ettevõtete seas, kuid toetusteta oli nende seas jätkusuutlikke sama palju kui keskmise suurusega piimatootjate hulgas. Toetuste NLV-st maha arvamise mõju ettevõtte jätkusuutlikkusele oli väikseim suurusgrupis 51–<101 piimalehma, kus toetusteta olid jätkusuutlikud 22% ettevõtetest. Suurusgrupi 51–<101 piimalehma hea vastupidavus on ilmnunud ka varasemates analüüsid (Viira jt., 2011; 2015). Suurusgrupis 0–<21 piimalehma oli pensionärist juhi või omanikuga ettevõtteid 72%, suurusgruppides 21–<51 ja 51–<101 piimalehma 26%, suurusgrupis 101–<301 piimalehma 6% ja suurusgrupis 301-... piimalehma 14%.



Joonis 22. Jätkusuutlike tootjate osakaal piimatootjate koguarvust kokku aastatel 2011–2015 (vasakul) ja lehmade arvu järgi aastal 2015 (paremal)

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

Loomakasvatusele spetsialiseerunud ettevõtetest olid aastatel 2011–2015 jätkusuutlikud 10–26% (joonis 23, vasakpoolne osa). Toetusteta olid kõigil aastatel jätkusuutlikud vähem kui 10% ettevõtetest. Ka loomakasvatuse ettevõtete puhul kehtis 2015. aastal seos, et suuremate ettevõtete seas oli jätkusuutlikke enam (joonis 23, parempoolne osa). Otsetoetusteta olid jätkusuutlikud suurusgrupis 40–<100 ha 4%, grupis 100–<400 ha 9% ja ≥ 400 ha 11% ettevõtetest. Otse- ja MAK toetusteta olid jätkusuutlikud vaid 4% ettevõtetest suurusgrupis 40–<100 ha ja 2% ettevõtetest suurusgrupis 100–<400 ha. Teistes suurusgruppides toetusteta jätkusuutlikke ettevõtteid ei olnud. Seega on loomakasvatuse tootmistüüpi kuuluvate ettevõtete jätkusuutlikkus otse- ja MAK toetuste suhtes kõige tundlikum. Loomakasvatusele spetsialiseerunud ettevõtetes oli suurusgrupis 0–<40 ha pensionärist juhi või omanikuga ettevõtteid 41%, suurusgrupis 40–<100 ha 29%, suurusgrupis 100–<400 ha 23% ja suurusgrupis 400–... ha 11%.

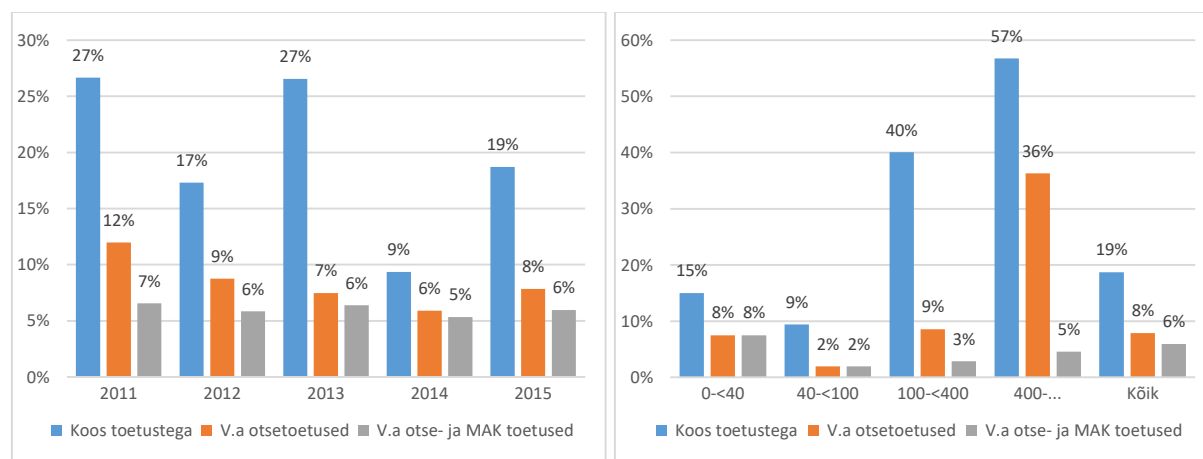


Joonis 23. Jätkusuutlike tootjate osakaal loomakasvatuse ettevõtete koguarvust kokku aastatel 2011–2015 (vasakul) ja põllumajandusmaa pindala järgi (paremal) aastal 2015

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

Segatootjatest olid aastatel 2011–2015 jätkusuutlikud 9–27% (joonis 24, vasakpoolne osa). Otsetoetusteta olid jätkusuutlikud 6–12% ning otse- ja MAK toetusteta 5–7% segatootjatest. Suurusgruppide lõikes olid ka segatootjate puhul 2015. aastal jätkusuutlike osakaal suurim suuremates gruppides 100–<400 ha ja ≥ 400 ha (joonis 24, parempoolne osa). Kui suurusgrupis 100–<400 oli ettevõtete jätkusuutlikkus väga tundlik otsetoetuste vähenemise suhtes (ilma otsetoetusteta langes

jätkusuutlike osakaal 40%-lt 9%-le), siis enam kui 400 ha suuruste ettevõtete grupis oli lisaks otsetoetustele MAK toetuste NLV-st lahutamisel ettevõtete jätkusuutlikkusele suurem mõju kui otsetoetuste NLV-st maha arvamisel. Segatootjate seas oli suurusgrupis 0-<40 ha pensionärist juhi või omanikuga ettevõtteid 31%, suurusgrupis 40-<100 ha 13%, suurusgrupis 100-<400 ha 10% ja suurusgrupis 400-... ha 25%.



Joonis 24. Jätkusuutlike tootjate osakaal segatootjate koguarvust kokku aastatel 2011–2015 (vasakul) ja põllumajandusmaa pindala järgi (paremal) aastal 2015

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

1.5.3. Põllumajandustootjate majandusliku jätkusuutlikkuse tundlikkus otsetoetuste vähenemise ja suurenemise suhtes

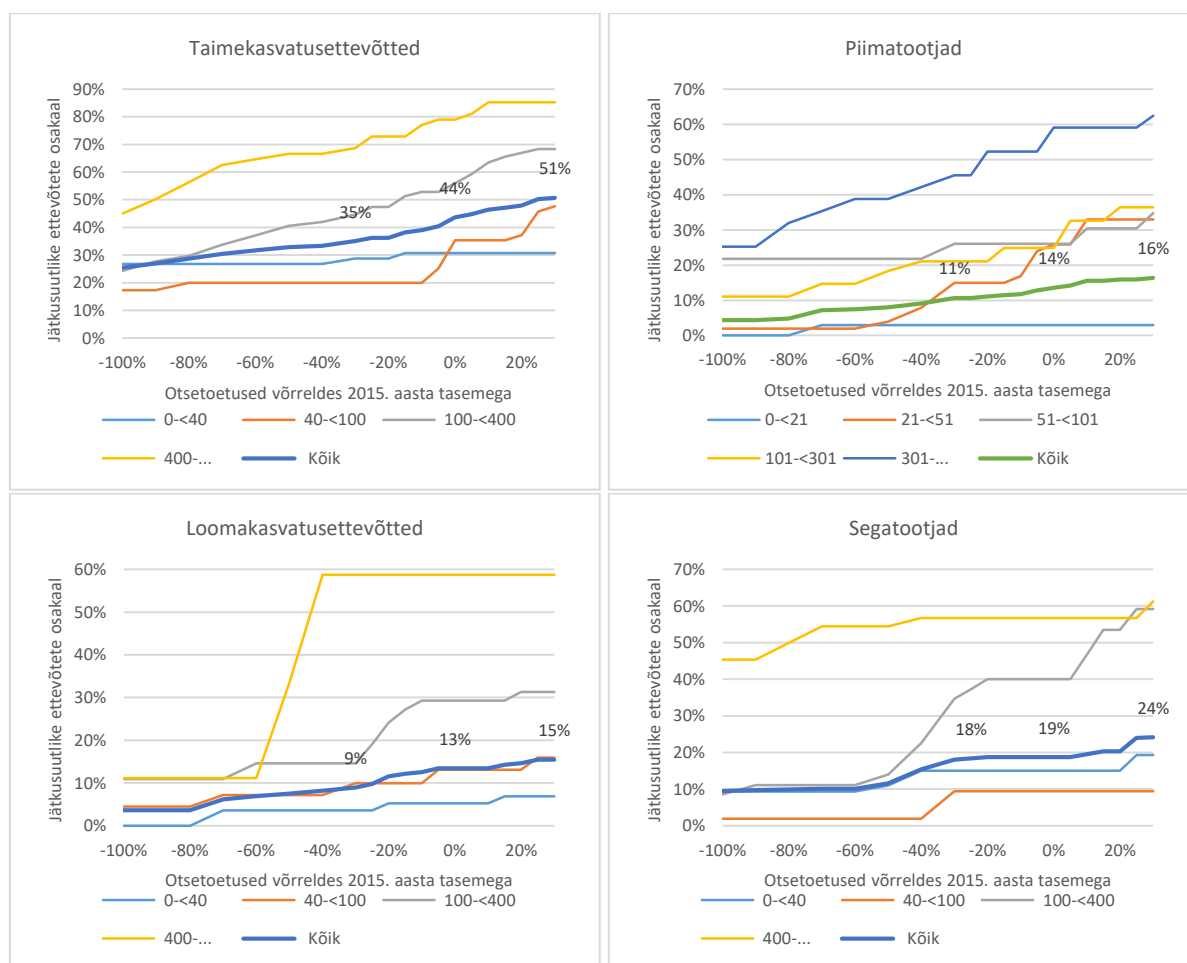
Et saada ettekujutust ettevõtete jätkusuutlikkuse tundlikkusest otsetoetuste võimaliku vähenemise ja suurenemise suhtes, analüüsiti 2015. aasta andmete alusel, kuidas muutub jätkusuutlike ettevõtete osakaal kui otsetoetusi vähendada 10%-lise sammuga nullini ning suurendada kuni 30%. MAK-i toetusi ei vähendatud ega suurendatud. Tulemused on toodud joonisel 25.

Nii toetustega kui ilma oli majanduslikult jätkusuutlike ettevõtete osakaal suurim taimekasvatuse ettevõtete ja väikseim loomakasvatuse ettevõtete ning piimatootjate seas. Taimekasvatuse ettevõtete seas olid otsetoetuste vähenemise suhtes küllaltki vähe tundlikud suurusgruppidesse <40 ha ja 40-<100 ha kuuluvad ettevõtted. Otsetoetuste suurendamine mõjutas positiivselt kõige enam suurusgruppidesse 40-<100 ha ja 100-<400 ha kuuluvaid ettevõtteid. Otsetoetuste vähendamine mõjutas enam suuremate ettevõtete jätkusuutlikkust, kuid otsetoetusteta olid neist 45% siiski jätkusuutlikud.

Piimatootjate jätkusuutlikkust mõjutas otsetoetuste vähenemine kõige vähem suurusgruppides 0-<21 ja 51-<101 piimalehma. Seejuures suurusgrupis 0-<21 piimalehma olid 2015. aastal jätkusuutlikud vaid 3% ettevõtetest. Ka otsetoetuste suurendamine 30% võrra poleks selles suurusgrupis jätkusuutlike ettevõtete arvu suurendanud. Otsetoetuste vähenemise suhtes olid kõige tundlikumad enam kui 300 piimalehmaga ettevõtteid. Samas, otsetoetuste suurendamine 20% võrra ei muutnud selles suurusgrupis jätkusuutlike ettevõtete arvu. Otsetoetuste suurendamine mõjutas positiivselt enam suurusgruppidesse 21-<51, 51-<100 ja 100-<300 piimalehma kuuluvaid ettevõtteid.

Loomakasvatuse ettevõtete puhul ilmses kõige suuremas suurusgrupis otsetoetuste vähenemise suur mõju alles siis, kui toetused vähenesid 50% ja enam. Otsetoetuste vähenemine enam kui 10% mõjutas

suhteliselt palju ka suurusgruppi 100-<400 ha kuuluvaid loomakasvatuseettevõtteid²⁶. Otsetoetuste suurenemine ei omanud loomakasvatuseettevõtete majanduslikult jätkusuutlikkusele olulist positiivset mõju.



Joonis 25. Otsetoetuste vähenemise mõju Eesti peamistes põllumajanduslikes tootmistüüpides suurusgruppide (piimatootjad piimalehmade arvu, teised kasutatava põllumajandusmaa alusel) järgi 2015. aastal

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

Segatootjate puhul oli otsetoetustel jätkusuutlikkusele mõju siis, kui otsetoetused vähenesid enam kui 30%. Kui 2015. aastal otsetoetusi ei oleks makstud, oleks kõige suurem jätkusuutlike tootjate osakaal (45%) olnud suurte, enam kui 400 ha põllumajandusmaaga taimekasvatus- ja segatootjate ning taimekasvatavate seas. Segatootjate hulgas oli otsetoetuste suurenemise osas kõige tundlikum suurusgrupp 100-<400 ha. Otsetoetuste suurenemine 30% oleks seal suurendanud jätkusuutlike tootjate osakaalu 40%-lt 60%-le.

Seega mõjutaks 2015. aasta näitel otsetoetuste vähenemine Eesti enamlevinud tootmistüüpides jätkusuutlike ettevõtete osakaalu, kuid samas on ka koos toetustega jätkusuutlikud vähem kui 50% ettevõtetest. Otsetoetuste suurenemine omaks suhteliselt suuremat positiivset mõju keskmistesse suurusgruppidesse jäävatele ettevõtetele. Väikseima ja suurima suurusgrupi ettevõtjate

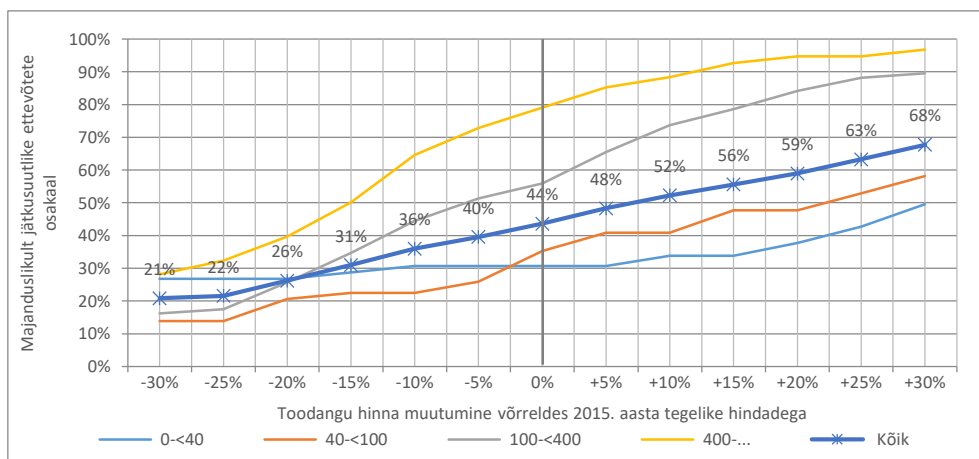
²⁶ Kuna selles suurusgrupis oli valimis suhteliselt vähe loomakasvatuseettevõtteid (kaheksa), siis tuleb tulemustesse suhtuda teatud reservatsiooniga. Jätkusuutlike ettevõtete osakaalu järsk langus tuleneb sellest, et nii väikese valimi mahu juures kaasneb ka mõne ettevõtte staatuse muutumisega suur protsentuaalne muutus.

jätksuutlikkust otsetoetuste suurenemine hüppeliselt ei parandaks. Seega, suurimate otsetoetuse saajate toetuse võimalik piiramine tulevikus (EK, 2017e) ei pruugi nende jätkusuutlikkust väga palju ohustada. Jätksuutlikkuse parandamiseks tuleb otsida lisaks otsetoetuste suurendamisele ka teisi lahendusi, mis aitaks suurendada põllumajandustootjate turult teenitavat sissetulekut. Neid aspekte analüüsitakse aruande toidutarneahela toimimist, turule sekkumist ja eksporditurge puudutavates peatükkides.

1.5.4. Põllumajandustoodangu hindade mõju põllumajandustootjate majanduslikule jätkusuutlikkusele

Lisaks toetustele on käesoleva analüüsi fookuses ka ÜPP võimalused põllumajandustootjatele kõrgema ja vähem volatiilse turuhinna tagamisel. Seetõttu analüüsitakse käesolevas alapeatükis toodangu hinna muutumise mõju põllumajandusettevõtete jätkusuutlikkusele. Selleks suurendati või vähendati FADN andmebaasis ettevõtete toodangu hindu 5%-lise sammuga vahemikus -30% kuni +30%. Lihtsuse huvides eeldati, et kõigi toodanguliikide hinnad muutuvad samal ajal sama protsendi võrra. Kuna põllukultuurid on samal ajal sisend loomakasvatustes, siis üheskoos põllukultuuride hinna muutmisega muudeti sama protsendi võrra ka ostusöödade kulu.

Joonisel 26 on toodud toodangu hindade muutumise mõju taimekasvatuse ettevõtete jätkusuutlikkusele 2015. aastal. Horisontaalteljel tähistab 0% sama tulemust, mis joonisel 21 2015. aastal tulbad 'koos toetustega' ja 'kõik'. Ilmneb, et hindade muutumine mõjutab kõige vähem suurusgruppi <40 ha jäävate tootjate jätkusuutlikkust ning kõige enam suurusgruppi 100-<400 ha jäävate tootjate jätkusuutlikkust. Ligikaudselt (kõigi suurusgruppide kokkuvõttes) kehtib seos, et hinna muutumine 5% võrra suurendab või vähendab jätkusuutlike tootjate hulka 4% võrra. Kui otsetoetuste suurendamine 30% võrra suurendas jätkusuutlike taimekasvatustootjate osatähtsust 44%-lt 51%-ni (joonis 25), siis toodangu hindade 30%-line kasv suurendaks jätkusuutlike taimekasvatustootjate osatähtsuse 68%-ni.



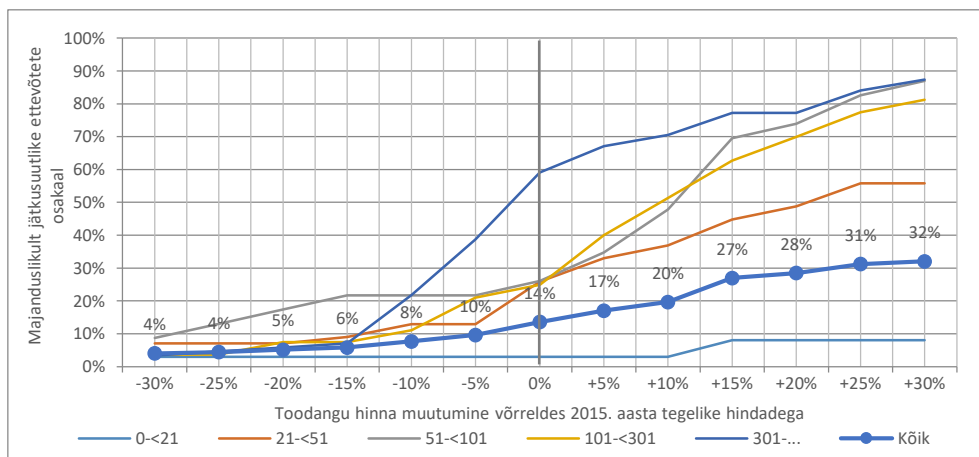
Joonis 26. Toodangu hindade muutumise mõju taimekasvatuse ettevõtete jätkusuutlikkusele 2015. aastal

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

Jooniselt 27 nähtub, et ka piimatootjate puhul on hindade muutumise mõju kõige väiksemasse suurusgruppi kuuluvate ettevõtete jätkusuutlikkusele peaaegu olematu. Piimatootjate puhul pole hindade muutumise mõju jätkusuutlike ettevõtete osakaalule sama lineaarne kui taimekasvatuse ettevõtete puhul. Kõigi piimatootjate kokkuvõttes saab siiski välja tuua, et hinna muutumine 5% võrra suurendab või vähendab jätkusuutlike tootjate osakaalu 3% võrra. Samas ilmneb

enam kui 300 piimalehmaga tootjate puhul, et 2015. aastal oleks piima kokkuostuhinna vähenemine 5% ja 10% võrra vähendanud jätkusuutlike ettevõtete osakaalu 60%-lt vastavalt 40 ja 20%-le.

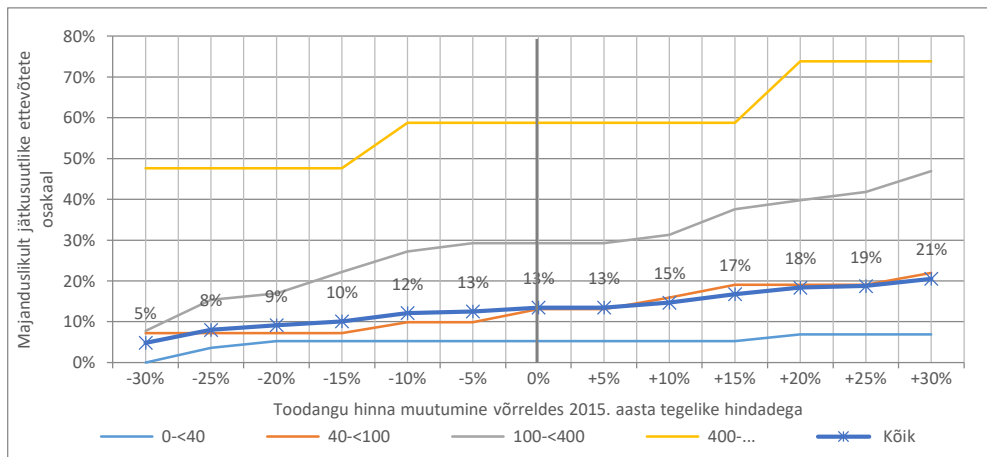
Kuna suurusgruppides 51-<101 ja 101-<301 piimalehma oli 2015. aastal jätkusuutlikke tootjaid vaid 25%, siis neis suurusgruppides oleks piima kokkuostuhinna kasv toonud kaasa suurima positiivse mõju ettevõtete jätkusuutlikkusele. Kui piima kokkuostuhind oleks 2015. aastal olnud 30% kõrgem, siis oleks enam kui 50 lehmaga karjadest vähemalt 80% olnud majanduslikult jätkusuutlikud, kusjuures suurusgruppides 51-<301 ja 301-... oleks jätkusuutlike tootjate osakaal olnud võrdne (87%). Seega on piima hinna suurenemisel võrreldes 2015. aastaga suurim eeldatav positiivne mõju 51-<101 ja 101-<301 piimalehmaga tootjatele. Otsetoetuste kasv 30% võrra oleks suurendanud jätkusuutlike piimatootjate osatähtsust 14%-lt 16%-ni (joonis 25). Toodangu hindade 30%-lise kasvu tagajärjel oleks jätkusuutlikud olnud 32% piimatootjatest.



Joonis 27. Toodangu hindade muutumise mõju piimatootjate jätkusuutlikkusele 2015. aastal

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

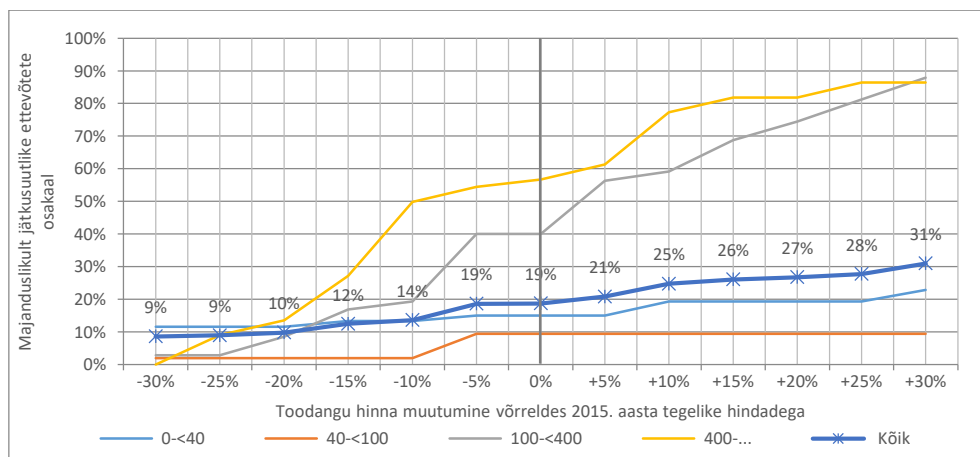
Loomakasvatusele spetsialiseerunud ettevõtete kokkuvõttes on toodangu hinna muutumise mõju jätkusuutlike ettevõtete osakaalule väike (joonis 28). Toodangu hinna muutumine 5% võrra suurendab või vähendab jätkusuutlike ettevõtete osakaalu ca 1% võrra. Ka selles tootmistüübis ei mõjuta toodangu hinna muutumine jätkusuutlike tootjate osakaalu väikseimas suurusgrupis. Hindade muutumise mõju on suurim 100-<400 ha põllumajandusmaaga loomakasvatuse ettevõtete puhul. Selles suurusgrupis tooks 30%-line hindade muutus kaasa jätkusuutlike ettevõtete osakaalu vähenemise või suurenemise 20% võrra. Otsetoetuste suurenemine 30% võrra oleks suurendanud jätkusuutlike loomakasvatuse ettevõtete osakaalu 13%-lt 15%-ni (joonis 25). Toodangu hinna 30%-line suurenemine oleks jätkusuutlike loomakasvatuse ettevõtete osakaalu suurendanud 21%-ni. Seega, kuigi nii otsetoetuste kui toodangu väärtuse kasvu on loomakasvatuse ettevõtete jätkusuutlikkusele väiksem mõju kui teistes tootmistüüpides, mõjutab toodangu hindade tõus ka loomakasvatuse ettevõtjate jätkusuutlikkust enam.



Joonis 28. Toodangu hindade muutumise mõju loomakasvatusettevõtete jätkusuutlikkusele 2015. aastal

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

Segatootjate puhul ilmneb, et hindade muutumise mõju on väga erinev kuni 100 ja üle 100 ha põllumajandusmaaga ettevõtete suurusgruppides (joonis 29). Kuni 100 ha põllumajandusmaaga ettevõtete puhul on hindade muutumise mõju jätkusuutlike ettevõtete arvule väga väike, siis enam kui 100 ha põllumajandusmaaga ettevõtete puhul aga märkimisväärselt suur. Kui toodangu hindade 30%-line languse järel üle 100 ha põllumajandusmaaga segatootjate puhul jätkusuutlikke tootjaid enam sisuliselt poleks, siis 30%-line hinnatõus oleks 2015. aastal taganud nendes suurusgruppides enam kui 85% tootjate jätkusuutlikkuse. Kõigi segatootjate kokkuvõttes oleks 5%-lise hinnamuutusega kaasnenud jätkusuutlike tootjate osakaalu kasvamine või kahanemine 2% võrra. Otsetoetuste suurenemine 30% võrra oleks suurendanud jätkusuutlike segatootjate osatähtsuse 24%-ni. Toodangu hindade 30%-ne kasv oleks kaasa toonud jätkusuutlike tootjate arvu suurenemise 31%-ni.



Joonis 29. Toodangu hindade muutumise mõju segatootjate jätkusuutlikkusele 2015. aastal

Allikas: Arvutatud FADN ja Statistikaameti andmete põhjal

1.6. Kokkuvõte ja järeldused

Millised on EL MFF-i võimalikud arengusuunad pärast 2020. aastat?

1. Tulenevalt Brexitist ja vajadusest EL tasandil toime tulla uute väljakutsetega on perioodi 2020+ EL eelarve surve all. Ajalooliselt on EL eelarve maht olnud 1% EL KRT-st. Kui sama taset hoida

ÜK lahkumise järel, tooks see kaasa EL eelarve vähenemise 23 mld eurot (16%) aastas. Kui kärpida EL eelarvet vaid ÜK-le tehtavate eraldiste võrra, väheneks EL eelarve 10 mld euro võrra, kuid EL27 KRT-st moodustaks uus eelarvemaht 1,08%, mis ei pruugi liikmesriikidele vastuvõetav olla. Kuna EL eelarve suurimad kuluartiklid on ÜPP (41%) ja ühtekuuluvuspoliitika (35%), siis EL eelarve vähenemisel on tõenäoline nende poliitikate eelarvete kärpimine.

Millised on ÜPP eelarve arengusuunad ja võimalikud stsenaariumid perioodiks 2020+?

2. Analüüsitud ÜPP eelarve stsenaariumid järgmiseks eelarveperioodiks olid Eesti jaoks võrreldes teiste liikmesriikidega suhteliselt soodsad. Stsenaariumid eeldasid, et otsetoetuste ja MAK II samba eelarvejaotuse alused ei muutu ning liikmesriikide kaasrahastus ÜPP II samba toetustele säilib samas proportsioonis, mis eelarveperioodil 2014–2020. Otsetoetuste eelarve jaotus on Eesti jaoks soodsam siis kui aluseks võtta aastaks 2020 saavutatav riiklik ülemmäär enne toetuste eelarve sammastevahelist ümbersuunamist.
3. II stsenaariumis vähenes ÜPP eelarve ÜK osa võrra ning otsetoetuste eelarvest viidi 10% II sambasse. Eesti keskmine otsetoetuste tase vähenes võrreldes 2020. aasta arvestusliku tasemega (177 eurot/ha) 17,7 eurot/ha (10,0%), Eesti keskmine otsetoetuste ja ÜPP II samba toetuste tase suurenes 20,4 eurot/ha (6,6%). Kuna 10% ÜPP eelarvest viidi üle II sambasse ja jaotati II samba jaotuse alusel, siis keskmine toetustase vähenes Taanis (5,4%), Hollandis (2,0%) ja Prantsusmaal (1,3%). Keskmine toetustase suurenes kõige enam Maltal (21,4%), Soomes (17,1%) ja Austrias (14,2%). Itaalias suurenes keskmine toetustase 7,5% ja Saksamaal 1,5%.
4. III stsenaariumis vähenes ÜPP eelarve ÜK osa ning ÜK EL eelarve netopanusest (10 mld eurot) 41% võrra. Kogu ÜPP eelarve vähenemine toimus otsetoetuste arvelt. Eesti keskmine otsetoetuste tase vähenes võrreldes 2020. aasta arvestusliku tasemega 18,8 eurot/ha (10,6%). Kuna II samba eelarves muutusi ei toimunud, siis Eesti keskmine otsetoetuste ja ÜPP II samba toetuste tase vähenes samuti 18,8 eurot/ha (6,1%). Keskmine toetustase vähenes kõige enam Taanis (9,4%), Hollandis (8,5%) ja Prantsusmaal (8,3%). Toetustaseme suhteline vähenemine oli väikseim Maltal (2,1%), Soomes (3,3%), Austrias (4,1%) ja Luksemburgis (4,1%). Itaalias vähenes keskmine toetustase 5,9% ja Saksamaal 7,5%.
5. IV stsenaariumis oli EL eelarve aluseks 1,0% EL27 liikmesriikide KRT-st. EL iga-aastane eelarve vähenes 23 mld eurot, ÜPP eelarve vähenes ÜK osa ning 41% võrra 23 mld eurost. Eesti keskmine otsetoetuste tase vähenes võrreldes 2020. aasta arvestusliku tasemega 43,2 eurot/ha (24,4%). Kuna II samba eelarves muutusi ei toimunud, siis Eesti keskmine otsetoetuste ja ÜPP II samba toetuste tase vähenes 43,2 eurot/ha (14,0%). Keskmine toetustase vähenes kõige enam Taanis (21,5%), Hollandis (19,4%) ja Prantsusmaal (19,0%). Toetustaseme suhteline vähenemine oli väikseim Maltal (4,9%), Soomes (7,5%) ja Austrias (9,3%). Itaalias vähenes keskmine toetustase 13,5% ja Saksamaal 17,2%.
6. Kuna analüüsitud stsenaariumides vähenesid otsetoetused kõigis liikmesriikides ühesuguse protsendi võrra ja suurenes ÜPP II samba toetuste osakaal, siis säilisid otsetoetuste keskmise taseme (kasutatava põllumajandusmaa ha suhtes) liikmesriikide vahelised suhtelised erinevused. Kuna II samba eelarve jaotus kasutatava põllumajandusmaa ha kohta on võrreldes otsetoetustega ebaühtlasem (ebavõrdsem), siis otsetoetuste ja II samba kokkuvõttes keskmiste toetustasemete suhtelised erinevused suurenesid. Kui II samba eelarve osakaal suureneb, siis ebavõrdsuse suurenemise ärahoidmiseks tuleks piirata liikmesriikide II samba eelarve kaasrahastamise maksimaalset lubatavat määra.

Millised on ÜPP võimalikud arengusuunad lähtuvalt ÜPP eelarve võimalikest stsenaariumitest?

7. MFF võimalikke arenguid silmas pidades on pigem tõenäoline ÜPP eelarve vähenemine. Kui järgmisel perioodil väheneb oluliselt see eelarve osa, mida Eesti saab ühtekuuluvuspoliitikast, siis suureneb Eesti EL-st saadavates finantssiiretes ÜPP osakaal, mistõttu võimalikult suur ÜPP eelarve on lisaks EL eelarvesse netomaksjatele üha enam ka Eesti huvides.

8. Kahaneva eelarvega ÜPP võib keskenduda senisest enam väiketootjate ning ebasoodsamates piirkondades asuvate tootjate toetamisele. Vähenevate toetuste tingimustes on oluline riskijuhtimismeetmete kättesaadavus kõigile põllumajandustootjatele. Turule orienteeritud suuremaid tootjaid võidakse tulevikus vähem toetada otsetoetustega ja nende majandusliku jätkusuutlikkuse tagamiseks muutuvad olulisemaks riskijuhtimisvahendid. Samas on väiketootjatel ning ebasoodsamates piirkondades asuvatel põllumajandustootjatel oluline roll maaelu säilitajana, mistõttu struktuuriliste muutuste aeglustamiseks võidakse suunata otsetoetusi senisest enam neile gruppidele. Perspektiivis see süvendaks põllumajandustootjate struktuuri ja tootmissüsteemide duaalsust. Suuremad, turule orienteeritud tootjad muutuksid veelgi suuremaks ja konkurentsivõimelisemaks, kuid väiketootjatele makstavad lisatoetused ei oleks tõenäoliselt piisavad, et tagada nende arenguhüpet majanduslikult jätkusuutlikule tasemele.
9. Senisest enam panustatakse tõenäoliselt ka põllumajanduskeskkonna ja kliimameetmetesse, kuid nende ulatus sõltub suuresti ÜPP eelarvest. Põllumajandus- ja toidusektori jaoks on üha olulisem edumeelsete kaubanduslepingute poole pöördumine, sest EL põllumajandussaaduste ja toidu eksport on viimastel aastatel kasvanud ning EL põllumajandussaaduste ja toiduturg on üha enam põimunud globaalsete turgudega.
10. Kui põllumajanduspoliitika senisest täpsema suunamise seisukohalt võiks eelistatum olla II samba osakaalu suurenemine, siis ekspertide sõnul võib poliitiline eelistus olla hoopis suurendada I samba eelarve osatähtsust, kuna selle kaudu saavad suuremad liikmesriigid ja netomaksjad enam vahendeid EL eelarvest tagasi. Räägitud on ka ÜPP I samba eelarve liikmesriikide poolse kaasrahastamise sisseseadmisest. Kuigi ÜPP I samba kaasrahastamine kindlustaks ÜPP eelarve kogumahu säilimist, suureneks liikmesriikide erinevate kaasrahastamise määrade tõttu tõenäoliselt keskmiste toetustasemete ja konkurentsitingimuste erinevus.

Millised on võimalikud objektiivsed kriteeriumid otsetoetusteks määratud summade jagamisel liikmesriikide vahel?

11. Kasutatav põllumajandusmaa on ainus kriteerium, mis annaks võrdse otsetoetuste jaotuse ha kohta. 2020. aastal oleks sel juhul EL27 keskmine otsetoetuste ühikumäär 246 eurot/ha. Eesti põllumajandustootjate jaoks suureneks keskmine otsetoetuste tase 39%. Kuigi Eesti seisukohast oleks kasutatav põllumajandusmaa kriteeriumina soodne, ei ole otsetoetuse eelarve jaotamine ainult selle kriteeriumi alusel majanduslikult põhjendatud. Pigem lähtub ühtse määraga otsetoetus kõigis EL riikides piirkondliku sotsiaalse arengu eesmärkidest, kuigi, tulenevalt rahvastiku tiheduse, sissetulekute ja hindade erinevusest on seda ka sotsiaalsest aspektist keeruline õigustada. Ühtse toetuse määra kasutamist võiks õigustada rohestamise puhul, kuna erinevalt teistest põllumajanduskeskkonna meetmetest rakendatakse seda suhteliselt ühetaoliselt kogu EL otsetoetuste alusel põllumajandusmaal.
12. Kui otsetoetuse jaotuse aluseks võtta toodangu väärtus kasutatava põllumajandusmaa ha kohta, siis väheneks Eesti otsetoetused võrreldes 2020. aasta arvestusliku tasemega 51% 87 eurole/ha. Võrreldes 2020. aasta arvestusliku jaotusega suureneksid liikmesriikide vahelised toetustasemete erinevused. Põllumajanduse majandusharu toodangu väärtus oleks sobiv objektiivne kriteerium õigustamiseks otsetoetusi kui sissetuleku vähenemise riski maandamise instrumenti, kuid sellisel juhul ei tohiks see olla ainus sissetuleku näitaja.
13. Kui otsetoetuste jaotuse aluseks oleks 2016. aasta SKP elaniku kohta (PPP), suureneks Eesti otsetoetuste keskmine tase 10% (194 eurot/ha) võrreldes 2020. aasta arvestusliku tasemega. Leedus oleks kasv 9% ja Lätis 6%. Suhteliselt kõige enam kasvaks selle jaotuse korral Luksemburgi (174%) ja Lirimaa (89%) keskmine otsetoetuste tase. Pärast Brexitit võiks SKP elaniku kohta osutada Eesti ja teiste Balti riikide jaoks veelgi soodsamaks kriteeriumiks. Kui Eesti SKP elaniku kohta kasvab edaspidi EL27 keskmisest kiiremini, siis muutub ka selle näitaja

alusel arvatud otsetoetuste jaotus Eesti jaoks soodsamaks. Võrreldes 2020. aasta arvestusliku otsetoetuste jaotusega on SKP alusel leitud jaotuse riikidevahelised erinevused suuremad.

14. Tööjõu tootlikkuse alusel leitud jaotuse puhul olid kõrgeimad otsetoetused Hollandis ja Belgias. Eestis oleks selle jaotuse järgi 2020. aastal otsetoetused 19% kehtivast jaotusest madalamad (144 eurot/ha), Leedus 47% ja Lätis 72% madalamad. Tööjõu tootlikkuse näitaja puudus objektiivse kriteeriumina kasutamisel on selle suhteliselt suur muutlikkus ja sõltuvus konkreetse aasta saakidest (ilmastikust) ja hindadest. Nende mõjude silumiseks tuleks kasutada vähemalt viie aasta keskmist näitajat. Ka selle näitaja kasutamisel suureneksid keskmise otsetoetuste taseme erinevused liikmesriikide vahel.
15. Otsetoetuste jaotamisel põllumajanduse tööjõu järgi on toetustase kõrgem neis liikmesriikides, kus ATÜ kohta on kasutuses vähem põllumajandusmaad. Eesti on selles jaotuses tagantpoolt kolmas keskmise otsetoetuse summaga 94 eurot/ha (-47%). Veel väiksem oleks otsetoetuste keskmine summa ha kohta Rootsis ja Taanis. Kõige kõrgemad otsetoetused oleks selle jaotuse korral Malta, Küprosel ja Sloveenias. Antud kriteerium soosib väikemajapidamistel põhineva põllumajandussektoriga riike. Selle näitaja kasutamisel suureneksid otsetoetuste keskmise taseme liikmesriikide vahelised erinevused.
16. Põllumajanduskeskkonnaga seotud kriteeriume on otsetoetuste eelarve jaotuse alusena eraldivõetuna keeruline rakendada. Probleemiks on seejuures väga suured liikmesriikide vahelised erinevused ja väike arv põllumajanduskeskkonna näitajaid, mille kohta on andmed kättesaadavad kõikide liikmesriikide kohta. Samuti on keskkonnanäitajate kui objektiivsete kriteeriumitega juba arvestatud II samba eelarve jaotuse juures.

Millistest eesmärkidest peaks uus võimalik otsetoetuste skeem lähtuma?

17. Otsetoetusi tõlgendatakse peamiselt sissetulekutoetustena, millele on ühiskonna huvile paremaks vastamiseks lisatud rohestamise komponent. Juhul, kui rohestamine jääb ka edaspidi otsetoetuste osaks, siis üks otsetoetuste skeemi eesmärk peaks olema üle kogu EL territooriumi avaliku hüve (keskkonnateenuse baastaseme) pakkumine. Sellise hüve pakkuamiseks võiks rakendada üle kogu EL-i ühetaolist ühikumäära.
18. Teine otsetoetuste skeemi eesmärk peaks olema seotud sissetulekute toetamise ja sissetulekuriski maandamisega. Kuigi otsetoetused ei ole selleks kõige täpsemalt sihitud instrument, on nende eelis toimiv ja tõhus rakendus- ja kontrollisüsteem. Otsetoetuste see eesmärk eeldab toetuste jaotuse alusena tootmistasemetega kasutamist, seega sobiks jaotuse aluseks 2020. aasta tegelik jaotus. Et arvestada sissetulekute ja hindade erinevusi liikmesriikides, võiks kaaluda ka SKP komponendi lisamist otsetoetuste jaotuse alustele.
19. Kui anda neile kriteeriumidele osakaaluks võrdselt 1/3, siis saadava jaotuse puhul liikmesriikide vahelised toetustaseme erinevused väheneksid. Suhteliselt kõige enam väheneks Küprose, Kreeka ja Malta toetustase. Ka Hollandi ja Belgia keskmine toetustase väheneks märkimisväärselt. Kõige enam suureneks Luksemburgi ja Iirimaa keskmine toetustase, mida mõjutab oluliselt SKP elaniku kohta. Eestis kaasneks sellise jaotusega 16% kõrgem keskmine otsetoetuste tase (206 eurot/ha).
20. Otsetoetuste jaotus, mille aluseks oleks 2/3 ulatuses aastaks 2020 saavutatav otsetoetuste jaotus ning 1/3 ulatuses kasutatav põllumajandusmaa 2013. aastal (mis vastab ligikaudu olukorrale, kus rohestamise all oleva põllumajandusmaa toetustase on kõikides EL riikides ühesugune), vähendaks kõige enam Küprose, Malta, Kreeka, Hollandi ja Belgia keskmist toetustaset. Antud jaotuse puhul Eesti keskmine otsetoetuste tase suureneks 13% võrra 200 euroni.

Kuidas on muutunud otsetoetuste ja teiste toetuste osa põllumajandustootjate sissetulekutes perioodil 2012–2014?

21. EL28 kokkuvõttes on toetuste osatähtsus põllumajandustootjate sissetulekus pisut vähenenud ning turult teenitava sissetuleku osatähtsus kasvanud – aastatel 2007–2013 moodustus tootmisteguritululu 38,9% ulatuses toote- ja muudest tootmistoetustest, aastatel 2014–2016 vähenes see 38,0%-ni. Eestis puhul on toetuste suhe tootmisteguritulusse olnud mõlemal perioodil EL28 keskmisest kõrgem, vastavalt 47,6% ja 57,4%, mis viitab sellele, et aastatel 2014–2016 on põllumajandustootjate sissetulek sõltunud toetustest suuremas ulatuses kui perioodil 2007–2013.
22. Aastatel 2014–2016 moodustas EL28 keskmisena ettevõtjatulu 61% tootmisteguritulust. Rendimakseteks kulus 8%, intressideks 6% ning tööjõukuludeks 25% tootmisteguritulust. Toetused moodustasid 39% tootmisteguritulust ning 64% ettevõtjatulust. Samal perioodil moodustasid Eestis rendimaksed 5% tootmisteguritulust, intressikulud 6% ning tööjõukulud 32% tootmisteguritulust. Eestis moodustasid toetused 48% tootmisteguritulust ja 83% ettevõtjatulust.

Milline erinevate alternatiivide ja võimaluste võimalik mõju Eesti põllumajandussektoril jätkusuutlikule arengule?

21. Analüüsis eeldati, et põllumajandustootjate majanduslikult jätkusuutlikku arengut tagav NLV peab katma konkurentsivõimelise palgataseme töötajatele (k.a omaniku ja tema pereliikmete tasustamata tööjõule; palgataseme baasiks võeti 90% maakonna keskmisest) ja 5% tootluse ettevõtte põhivara aastakeskmisest väärtusest (v.a maa), mis on vajalik ettevõtte normaalseks toimimiseks.
22. Majanduslikult jätkusuutlike ettevõtete osakaal oli 2015. aastal suurim taimekasvatusele spetsialiseerunud ettevõtete seas (44%). Piimatootjatest olid majanduslikult jätkusuutlikud 14%, loomakasvatajatest 13% ja segatootjatest 19%. Kõigis tootmistüüpides oli majanduslikult jätkusuutlike tootjate osakaal suurem suuremates suurusgruppides.
23. Otsetoetusteta oleks 2015. aastal majanduslikult jätkusuutlikud olnud 25% taimekasvatusele spetsialiseerunud tootjatest. Otsetoetuste ja MAK-i toetusteta oleks jätkusuutlike taimekasvatajate osatähtsus olnud 18%. Piimatootjatest, loomakasvatajatest ja segatootjatest otse- ja MAK toetusteta majanduslikult jätkusuutlikud olnud vähem kui 10%.
24. Otsetoetuste vähenemine või suurenemine mõjutaks suhteliselt kõige enam keskmistesse suurusgruppidesse jäävaid põllumajandustootjaid. Kõige väiksemates suurusgruppides on majanduslikult jätkusuutlikke tootjaid vähe ja isegi otsetoetuste suurenemine ei muudaks neid jätkusuutlikuks. Suuremates suurusgruppides on jätkusuutlike tootjate osatähtsus suurim nii 2015. aasta tegelike toetustasemetega juures kui ka otsetoetusteta.
25. Toodangu hindade suurenemine või vähenemine mõjutab väiksemate suurusgruppide tootjate majanduslikku jätkusuutlikkust vähe. Keskmistesse ja suuremates suurusgruppidesse kuuluvate tootjate majanduslikku jätkusuutlikkust mõjutab toodangu hindade muutumine märkimisväärselt. Toodangu hindade muutumine mõjutab jätkusuutlike tootjate arvu enam kui otsetoetuste muutumine sama protsendi võrra. Põllumajandustootjate majandusliku jätkusuutlikkuse tagamiseks on pikemas perspektiivis otsetoetuste suurenemisest olulisem kõrgemate ja vähem volatiilsete toodangu hindade saavutamine.

2. Otsetoetuste suunamine põllumajandustootjatele

2.1. Aktiivne põllumajandustootja ja üksnes põllumajandusmaa hooldamisega tegelevad isikud

Põllumajandustootmises mittekasutatav, kuid hooldatav maa on aruteludeks ainekandjalt andnud alates ÜPT rakendamisest ja sellise maa toetusõiguslikuks saamisest 2004. aastal. Hooldatava maa pindala kohta puudub täpne statistika. Aastatel 2006–2015 oli Statistikaameti kasutatava põllumajandusmaa andmestikus ajutiselt tootmisest kõrvale jäetud püsirohumaa pindala vahemikus 91 391–143 786 ha ehk 10–15% kasutatavast põllumajandusmaast. 2016. aastal vähenes Statistikaameti andmetel hooldatava maa pindala 88 135 ha (70%) võrra 36 918 ha-ni. Samal ajal kasvas püsirohumaa sööda tootmiseks 77 540 ha (40%) võrra 269 835 ha-ni.

Võrreldes varasema kümne aastaga on tegemist väga suure pindala muutusega mõlemas kategoorias. Selle muutuse üheks põhjuseks on asjaolu, et 2016. aastal piirati märkimisväärselt hooldataval maal heksli maha jätmise võimalust ning suures ulatuses rakendus rohumassi kokku kogumise nõue. Rohumassi kokku kogumist tuleks aga tõlgendada rohusööda tootmisena. Paraku ei anna ei Statistikaameti ega Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) andmestikud infot selle kohta, kas varutud rohusööd (või kokku kogutud rohumass) ka tegelikult kariloomadele söödeti. Kuna veiste arv 2016. aastal vähenes võrreldes 2015. aastaga, siis on vähe tõenäoline, et rohusööda varuti aasta varasemaga võrreldes enam 77 540 ha-lt.

PRIA andmetele tuginedes on hinnatud, et nende ÜPT ja rohestamise toetuse saajate kasutuses, kes ei kasvata põllukultuure ja kelle nimele ei ole registreeritud põllumajandusloomi, oli 2014. aastal 69 357, 2015. aastal 58 491 ha (EMÜ, 2016) ning 2016. aastal 44 500 ha hooldatavat maad (MEM, 2017). Seega oli 2016. aastatel PRIA andmete alusel saadud hinnangule tuginedes hooldatavat maad rohkem kui Statistikaameti andmetel. Lisaks tuleb arvestada, et ka põllumajandustootjad, kes kasvatavad põllukultuure ja põllumajandusloomi, siiski hooldavad vastavalt vajadusele ka ise osa püsirohumadest, millelt konkreetset aastat sööda ei varuta.

Kui võrrelda teiste riikidega, siis põllumajandustootmises mittekasutatav, kuid hooldatav maa moodustas Eurostati andmetel Eestis 2013. aastal 11% kasutatavast põllumajandusmaast, mis on kõrgeim näitaja EL liikmesriikide hulgas. Lätis oli vastav näitaja 4% ja Leedus 2%. Samal ajal ilmneb jooniselt 14, et Eestis, Lätis ja Leedus on keskmine LÜ arv ühe ha söödakultuuride ja püsirohumaa pindala kohta suhteliselt sarnane, mistõttu on alust arvata, et ka Eurostati andmed ei anna täpset ülevaadet hooldatava maa osatähtsusest liikmesriikide põllumajandusmaa kasutuses.

Nagu eespool mainitud, on olukord, kus osa ÜPT-d ning kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetust makstakse isikutele, kes ei ole põllumajandustootjad (püsirohumade, mida ei kasutata põllumajandustoodangu tootmiseks, hooldamise eest²⁷) on aastaid tekitanud põllumajandustootjates vastakaid arvamusi. Juhul, kui sellised isikud ei oleks toetusõiguslikud, siis suureneks mõnevõrra ÜPT ja rohestamise toetuse ühikumäärad ning eeldatavasti väheneks konkurents ja hinnad põllumajandusmaa (püsirohumaa) turul.

ÜPT ja rohestamise toetuse saamiseks tuleb täita minimaalseid hooldusnõudeid. Lihtsustavalt öeldes oli Eestis aastaid võimalik ÜPT-d saada vaid kord aastas rohumade hekseldamise eest. Aastatel 2015 ja 2016 muudeti minimaalsed hooldusnõuded rangemaks ja piirati hekseldamise kasutamist (Viira jt,

²⁷ Vastavalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 1307/2013 art 4 p1 c ii on selle ametlik määratlus põllumajandusmaa hoidmine karjatamiseks või harimiseks sobilikus seisukorras ilma tavapärasest erinevaid põllumajandusmeetodeid või -masinaid vajava ettevalmistava tegevuseta, lähtudes kriteeriumidest, mis liikmesriigid määravad kindlaks komisjoni poolt kehtestatud raamistikust lähtudes.

2016). Aastatel 2017 ja 2018 on hekseldamine taas lubatud, kuid aastast 2019 rakendub niidetud (või hekseldatud) haljasmassi kokku kogumise kohustus (uuesti).

Audiitorite Koda (2011) on välja toonud, et kuna põllumajandusmaa toetusõiguslikkuse kriteeriumid kehtestavad EL liikmesriigid, siis osades liikmesriikides, kus on tavaks väheviljakate maade ja metsamaade kasutamine karjatamiseks, on need toetusõiguslikud, teistes liikmesriikides jällegi neid ei ole toetusõiguslikeks arvatud. Sellised alad võivad kiiresti võsastuda, mis muudab need põllumajanduslikel eesmärkidel kasutamiseks sobimatuks. Audiitorite Koda (2011) jõuab järelduseni, et minimaalsete hooldusnõuete kehtestamine on liikmesriikide kohustus, mis võib viia selleni, et toetuse saamiseks tuleb taotlejal väga vähe teha, näiteks kord kolme või viie aasta jooksul kasvavat rohtu niita. Komisjoni delegeeritud määruse 639/2014 kohaselt tuleb maad hooldada üldjuhul igal aastal, kuid põhjendatud juhtudel on lubatud seda teha vähemalt kord iga kahe aasta tagant²⁸.

EL tasandil on toetuste suunamisega põllumajandustootjatele tegeletud ka aktiivse põllumajandustootja kriteeriumide määratlemise kaudu. Perioodile 2014–2020 eelnenud ÜPP reformi mõjuhinnaangus toodi välja järgmised aktiivsete põllumajandustootjate eristamise võimalikud kriteeriumid (EK, 2011):

- põllumajandusliku tegevuse osatähtsus müügitulus;
- põllumajandusloomade, põllukultuuride kasvatamine, põllumajandusmasinate või –rajatiste olemasolu;
- erialase kvalifikatsiooni või praktilise kogemuse olemasolu, elamine talumajas või põllumajandusliku majapidamise läheduses;
- teatud tüüpi ettevõtete (lennujaamad, raudteefirmad, spordiväljakud jne) välistamine toetuse saajate hulgast;
- maaelu arengu toetuste taotlemine.

Perioodile 2014–2020 eelnenud aruteludes pakuti välja ka variant, et otsetoetuste saamiseks peaks vähemalt pool taotleja põllumajandusmaast olema aktiivses kasutuses (PM, 13.04.2012). Selleks, et aktiivse põllumajandustootja määratlemise kriteerium ei oleks vastuolus WTO roheline kasti põhimõtetega, peab aktiivse tootja määratlemiseks kasutama mingit mineviku referentsperioodi, mitte konkreetsel aastal põllumajandustoodangu tootmist. See aga teeb küsitavaks aktiivse tootja kriteeriumi tõhususe (EK, 2011).

EK esindaja Dermot Ryani sõnul on aktiivse tootja määratlus tänases süsteemis praktiliselt läbi kukkunud, sest liikmesriigid ei suuda seda hallata (EPKK, 20.05.2017). Ka ekspertide hinnangul toimivat lahendust praegu ei ole. Kuna aktiivse tootja määratlemisega ei ole saavutatud olulisi positiivseid tulemusi, siis ÜPP lihtsustamiseks teeb EK Omnibus määrusega ettepaneku muuta aktiivse tootja mõiste rakendamine liikmesriikidele vabatahtlikuks. Enamik liikmesriike suure tõenäosusega loobuvad selle rakendamisest.

Ekspertide sõnul on Eestis eesmärk ennekõike see, et toetusõiguslik põllumajandusmaa oleks aktiivses kasutuses, st seda kasutatakse põllumajandustoodangu tootmiseks. Seda võib pidada põllumajandustootmise põhiseks lähenemiseks. Kui aga läheneda sellele probleemile multifunktsionaalse diskursuse (Erjavec ja Erjavec, 2015) läbi, siis võiks ka küsida, et kui eesmärk on põllumajandusmaastike säilitamine ja hooldamine, kas sellisel juhul on oluline, et maastike

²⁸ Vastavalt Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 639/2014 artiklile 4 määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 4 lõike 1 punkti c alapunkti ii kohaldamiseks kehtestavad liikmesriigid ühel või mõlemal järgmisel viisil kriteeriumid, millele põllumajandustootjad peavad vastama, et täita kohustust hoida põllumajandusmaa karjatamiseks või harimiseks sobilikus seisukorras ilma tavapärasest erinevaid põllumajandusmeetodeid või -masinaid vajava ettevalmistava tegevuseta.

a) Liikmesriigid nõuavad, et põllumajandustootja tegeleks vähemalt ühe iga-aastase tegevusega. Keskkonnakaitse seisukohast põhjendatud juhtudel võivad liikmesriigid otsustada tunnustada ka tegevust, mida tehakse iga kahe aasta tagant.

b) Liikmesriigid määravad kindlaks omadused, millele põllumajandusmaa peab vastama, et seda saaks pidada karjatamiseks või harimiseks sobilikus seisukorras olevaks.

hooldamisega kaasneb lisaks avaliku hüve pakkumisele ka põllumajandustoodangu tootmine. Seda enam, et Viira jt (2016) uuringu tulemusena selgus, et osa Eesti hooldatavast põllumajandusmaast hooldavad põllumajanduslike tootmistüüpidesse kvalifitseeruvad majapidamised. Ei ole ühtki objektiivset kriteeriumi, mille alusel väita, et need isikud, kes ei ole põllumajandustootjad, kuid hooldavad põllumajandusmaad, teeksid seda kuidagi teistmoodi kui põllumajandustootjad. Probleem seisneb pigem selle tegevuse eesmärgi selges sõnastamises ja teadvustamises ning soovitud tulemusi (hooldatud põllumajandusmaa) loovate ning soovimatuid kõrvalmõjusid (põllumajandusmaa hinnatõus) vältivate ja õiglaste stiimulite (toetuse ühikumäär ja minimaalsed hooldusnõuded) loomises kõigile põllumajandusmaa hooldajatele.

2.2. Püsirohumaa säilitamise kohustus

2016. aastal vähenes Eestis püsirohumaa suhtarv üle lubatud piiri, st rikuti esimesena EL-s püsirohumaa säilitamise kohustust. Selle üheks põhjuseks oli piimandussektori kriisi tõttu vähenenud piimalehmade arv, väiksem vajadus rohusööta järele, põllumajandustootjate soov kohaneda muutunud turutingimustega ning hakata rohkem põllukultuure kasvatama. 2016. aasta lõpus läbiviidud küsitluses märkis 10% vastajatest, et otsetoetuste saamiseks minimaalsete hooldusnõuete rangemaks muutmise tõttu vähendasid nad (püsi)rohumaa pindala ja suurendasid selle arvelt põllukultuuride pindala (Viira jt., 2016). Selle tulemusena peavad 2017. aastal 1722 põllumajanduslikku majapidamist tagasi rajama 8200 ha püsirohumaad (Pärnpuu, 28.03.2017).

Püsirohumaa säilitamise kohustus vähendab põllumajandustootjate võimalusi viljeleda kasumlikumaid tootmissuundi. Seega on turule orienteeritud põllumajandustootja jaoks tegemist tootmispiiranguga. Perioodi 2014–2020 ÜPP reformi mõjuhinna kohaselt on püsirohumaa säilitamise (otse- ja alternatiiv) kulu seal, kus sellel oleks ka alternatiivseid kasutusvõimalusi, 216 eurot/ha, kusjuures püsirohumaa hooldamise otsekulu on 17 eurot/ha (EK, 2011).

Samal ajal ei pakkunud 2016. aasta näitel otsetoetused osadele põllumajandustootjatele piisavat stiimulit, et püsirohumaa osakaalu säilitada, isegi kui püsirohumaa suhtarvu rikkumisega kaasnes sanktsiooni võimalus. Näiteks oli 2016. aastal suvinisu (saagikusega 3,0 t/ha) kasvatamise arvestuslik kattetulu 1 ilma ÜPT ja rohestamise toetuseta 127 eurot/ha. ÜPT ühikumäär oli 79 eurot/ha ja rohestamise toetusel 36 eurot/ha (Maamajanduse Infokeskus, 2017). Kujutades ette põllumajandustootjat, kellel ei ole vajadust rohusööta tootmise järele, saaks ta püsirohumaa ülesharimisel ja sellel suvinisu kasvatamisel suurema kattetulu kui püsirohumaa hooldamisel ja selle eest toetuste saamisel. Seda enam, et püsirohumaa säilitamise kohustuse rikkumisega kaasneb vaid rohestamise toetusest ilmajäämine. Seega, hooldatava maa toetuse ühikumäära langetamine annaks põllumajandustootjatele stiimuli püsirohumaa üles harimiseks.

Teisest küljest on aga ebamõistlik hooldamise kuludega võrreldes märkimisväärselt kõrgema toetuse maksmine, mis omakorda suurendab maa rendi- ja ostuhindu põllumajandustootjate jaoks, seeläbi suurendab põllumajandustootmise kulusid ja vähendab põllumajandustootjate konkurentsivõimet nii põllumajandussaaduste kui põllumajandusmaa turgudel. Püsirohumaa hooldamise eest senisest kõrgema toetuse maksmise argument on sellega kaasnev avalik hüve, mille täpset majanduslikku suurust ühe ha kohta ei ole määratud. Seega, kui eesmärk on põllumajandusmaa aktiivne kasutamine põllumajandustoodangu tootmiseks, tuleb otsida võimalusi, kuidas parandada põllumajandustootjate võimalusi praegu hooldatava püsirohumaa põllumajandustootmises püsirohumana kasutusele võtmisel.

Üks võimalus püsirohumaid senisest enam põllumajandustootmiseks kasutada on kariloomade (piimalehmad, lihaveised, lambad ja kitsed) kasvatamise soodustamine. Vajadust seoses püsirohumades säilitamisega toetada rohumaal baseeruvaid loomakasvatussüsteeme tõi esile ka perioodi 2014–2020 ÜPP reformi mõjuhinna (EK, 2011).

Võttes arvesse majanduslikult jätkusuutlike ettevõtete madalat osakaalu loomakasvatusele spetsialiseerunud ettevõtete seas 2015. aastal (alapeatükk 1.5.2 ja joonis 23), tähendaks see senisest suuremat vajadust otse- ja MAK keskkonnatoetuste suunamiseks sellesse sektorisse. Samas näitas otsetoetuste ja toodangu hindade muutumise mõju analüüs (alapeatükid 1.5.3 ja 1.5.4), et ka 30%-line otsetoetuste või toodangu väärtuse (hinna) suurenemine ei toonud kaasa märkimisväärselt majandusliku jätkusuutlikkuse paranemist selles tootmistüübis.

Teine aspekt, millega tuleb arvestada, on Eesti tarbijate vähene harjumus tarbida veise- ja lambaliha ning kitse- ja lambapiimatooteid. Statistikaameti andmetel oli aastatel 2006–2016 veiseliha tarbimine pigem langustrendis. Tõenäoliselt on veiseliha tarbimises toimunud muutus kvaliteetsema lihaveise liha tarbimise osakaalu suurenemise suunas, kuid selle kohta paraku täpsemad andmed puuduvad. Kuna lihaveise liha on võrreldes sea- ja linnulihaiga kallim, siis hinnatundlike tarbijate jaoks pidurdab veiseliha tarbimist ka selle teistest lihadest kõrgem hind. Ka Eesti tarbijate tarbimisharjumusi ja eelistusi on võimalik kujundada, kuid need ei muutu nii kiiresti ja ei ole realistlik eeldada, et sea- ja linnuliha tarbimine asenduks lühikese aja jooksul olulisel määral veiseliha tarbimisega. Seega võib eeldada, et suur osa täiendavast toodangust tuleks eksportida kas elusloomadena²⁹ või valmistoodetena. See omakorda eeldab aga väärtusahela erinevate lülide arendamist, milleks tuleks stiimuleid pakkuda II samba toetuste näol.

Veel üks aspekt, mida tuleks arvestada, on seotud kliimapoliitikaga. Nimelt peetakse ekstensiivset kariloomakasvatust selliseks, mis toodab 1 kg valmistoodangu kohta suhteliselt palju (arvestuslikke) kasvuhoonegaaside (KHG) emissioone. On leitud, et piimatootmisega kaasnevate KHG emissioonide vähendamiseks tuleks muuhulgas suurendada piimatoodangut lehma kohta ja vähendada piimalehmade arvu (Casey ja Holden, 2005; Gerber jt, 2013; Opio jt, 2013; Freligh-Larsen jt, 2014; Van Doorslaer jt, 2015; Ariva jt, 2015³⁰). Praegusel ajal ei ole küll põllumajandustootjatel KHG emissioonide vähendamise individuaalseid kohustusi, kuid kliimamõjude leevendamise poliitika võib tulevikus ka selles suunas areneda. Teisest küljest, nagu rõhutasid ka intervjuueeritud, tuleb keskkonnanäppidele läheneda terviklikult, st lisaks KHG emissioonidele tuleks samaaegselt arvestada ka ekstensiivse loomakasvatuse positiivse mõjuga maakasutusele ja muldadele.

Perioodile 2014–2020 eelnenud aruteludes toodi rohestamise kontekstis välja ka suuremat vajadust liikmesriikide eripäradega arvestamise järele (PM, 27.10.2011). Nagu selgus joonistelt 13 ja 14, on Eestis püsirohuma osatähtsus kasutatavast põllumajandusmaast EL keskmisele suhteliselt sarnane. Eesti ja teiste Balti riikide eripära seisneb võrreldes teiste liikmesriikidega madalas loomkoormuses söödakultuuride ja püsirohuma pindala suhtes.

Kui lähtuda argumendist, et Eestis on loomkoormus madal ja püsirohumaade hooldamiseks on vaja kasutada niitmistehnikat, ja seetõttu on vaja otsetoetuste ühikumäära tõsta, siis arvestades EK (2011) hinnangut, et püsirohumaade hooldamise otsekulu on 17 eurot/ha ja 2016. aasta lõpus Eestis tehtud uuringus antud hinnangut, et hekseldamise kulu on ca 38 eurot/ha (Viira, 2016), siis kulupõhise lähenemise argumendid ei ole veenvad püsirohumaade säilitamiseks otsetoetuste eelarve (ühikumäärade) suurendamiseks.

Pigem tuleks lähtuda alternatiivkulust, mis EK (2011) hinnangul on ca 200 eurot/ha. Maamajanduse Infokeskuse (2017) andmetel oli näiteks suvinisu (mille kasvatamist võiks pidada üheks alternatiivseks võimaluseks) kattetulu 1 (saagikuse tasemel 3 t/ha) 2016. aastal 213,42 eurot/ha. Kuna Eestis on teiste liikmesriikidega võrreldes loomkoormus suhteliselt madal ja püsirohumaade säilitamise alternatiivkulu võib osadel juhtudel olla kõrgem kui selle eest saadav toetus, siis on suur tõenäosus, et püsirohumaad haritakse üles põllukultuuride kasvatamiseks. Selle vältimiseks tuleks ÜPT ja rohestamise toetuse

²⁹ Ekspertide sõnul on elusloomade eksport osalt seotud tarbijate eelistustega ekspordi sihtriikides. Loom tapetakse selles riigis, kus see tarbitakse, et tarbija seda oleks üldse nõus sööma.

³⁰ Näiteks Ariva jt (2015) leidsid, et Eesti keskmise piimatoodangu suurenemine 8206 kg-lt 9140 kg-ni (11,4%) lehma kohta tooks kaasa arvestuslike KHG emissioonide 2,1%-lise vähenemise 1 kg ECM (inglise keeles *Enterprise content management*) piima kohta.

ühikumäära hoopis tõsta, soodustada odavaima hooldusviisi (hekseldamine) kasutamist, või siis muuta sanktsioonid püsirohuma osakaalu säilitamise kohustuse rikkumise eest märkimisväärselt rangemaks.

Püsirohumaadel kasvavat biomassi oleks võimalik kasutada ka biogaasi (metaani) tootmiseks, kuid täpsemaid analüüse selle tasuvuse kohta pole Eestis tehtud. Valdkonna eksperdid, kellega seda võimalust arutati, tõid probleemidena välja püsirohumaadelt saadavat madalat saaki, selle ebaühtlast kvaliteeti ning selle kokku kogumise ja transpordiga seonduvaid suuri kulusid. Praeguste turuhindade ja toetuskeemide juures ei oleks püsirohumaadelt kogutavast biomassist energia tootmine majanduslikult otstarbekas. Ka bioenergia eksperdid arvasid, et kariloomakasvatus võiks praeguste tingimuste juures olla loogilisem viis püsirohumaade majandamiseks.

Püsirohuma säilitamise kohustuse sellisel kujul kaotamine EL-s on vähetõenäoline, kuna see on ühelt poolt keskkonnavaline, peamiselt kliimamuutuste vastu võitlemisel vajalik (PM, 18.11.2011) ja teiselt poolt ka põllumajandustootmist piirav meede. Põllumajandustootmist piirava meetmena toimib püsirohuma osakaalu säilitamine samal ajal ka põllumajandustootjate kasuks. Piirangu kaotamisel suureneks tõenäoliselt põllukultuuride tootmine ning see võib avaldada survet põllukultuuride tootjahindadele ning põllumajandustootjate sissetulekutele. Teisest küljest on põllukultuurid aga ka loomakasvatuses sisend (söödad), mistõttu võiksid tootmiskulud ka mõnevõrra väheneda. Nende erinevate mõjude koosmõju tuleks üksikasjalikumalt analüüsida vastavate majanduslike mudelite abil. Kohustus säilitada püsirohumaad, mida ei ole otseselt vaja rohusööda varumiseks ning soov, et toetuslune põllumajandusmaa oleks aktiivses kasutuses põllumajandustoodangu tootmiseks on seega omavahel vastuolus, mistõttu on oluliseks küsimuseks, kuidas see vastuolu ületada.

Perioodile 2014–2020 eelnenud arutelude käigus leiti, et püsirohuma säilitamise kohustuse viimine üksikku põllumajandustootja tasemele vähendab võrreldes varasema süsteemiga paindlikkust ja suurendab halduskoormust (PM, 18.11.2011; 13.03.2012). Maaeluministeerium (MEM) on piimakriisi näitel püüdnud EK-le selgitada, et püsirohuma säilitamise kohustus peaks olema paindlikum, mis laseks põllumajandustootjatel kohaneda turul toimuvate muutustega. Käimasolevas Omnibusi määruse eelnõu aruteludes on tehtud ettepanek, et pärast 1.01.2015 tootmissuunda muutnud põllumajandustootja (kui ta ei viljele enam rohumaadel põhinevat põllumajandustootmist) ei peaks püsirohumaad säilitama. Ekspertide sõnul on suhteliselt tõenäoline, et mingisugune kompromiss püsirohuma säilitamise kohustuse paindlikkuses saavutatakse.

2.3. Võimalused toetuste tõhusamaks suunamiseks põllumajandusega tegelevatele isikutele

Üheks majanduslikust aspektist loogiliseks lahenduseks võiks olla (otse)toetuse määrade diferentseerimine vastavalt sellele, kas põllumajandusmaad kasutatakse põllumajandustootmiseks või hooldatakse näiteks vaid rohumassi hekseldamisega (täites minimaalseid hooldusnõudeid). MEM-i esindaja sõnul on sel juhul probleemiks, et ÜPT ja rohestamise toetuse saamise nõuete täitmist, mida mõlemal puhul tehakse, ei saa toetada diferentseeritud määradega. Diferentseerida saab toetuse määrasid vaid neile tegevustele, mida tehakse nõuete täitmisele lisaks.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 4 lõike 1 punkt c määratleb põllumajandusliku tegevuse mõiste:

- i) põllumajandustoodete kasvatamine või tootmine, sealhulgas saagikoristus, lüpsikarja pidamine, põllumajandusloomade aretamine ja pidamine, või
- ii) põllumajandusmaa hoidmine karjatamiseks või harimiseks sobilikus seisukorras ilma tavapärasest erinevaid põllumajandusmeetodeid või -masinaid vajava ettevalmistava tegevuseta, lähtudes kriteeriumidest, mis liikmesriigid määravad kindlaks komisjoni poolt kehtestatud raamistikust lähtudes, või

- iii) liikmesriikide poolt määratletud minimaalne tegevus põllumajandusmaal, mis on looduslikult karjatamiseks või harimiseks sobilikus seisukorras.

Perioodile 2014–2020 eelnenud aruteludes on öeldud, et teine taane käsitleb põllumajandusmaad, mida ei kasutata ja mida ei harita, aga kus tootja peab tegevust tegema, muidu maa ei säiliks põllumajandusmaana, kolmas taane käsitleb aga piiratud maa-alasid, mis ei vaja inimtegevust selleks, et hoida seda karjatamiseks vajalikuks seisukorraks (PM, 04.11.2011). Seega on nõuete täitmiseks tehtavad põllumajanduslikud tegevused olemuselt, intensiivsusest ja kaasnevate kulude mahult äärmiselt erinevad, mistõttu võiks toetuste ühikumäärade diferentseerimine olla õigustatud. Rohumaadele diferentseeritud toetuse (toetusõiguse) määramise võimaldamist soovisid perioodile 2014–2020 eelnenud aruteludel mitu liikmesriiki, kuid leiti, et see oleks vastuolus WTO roheline kasti reeglistikuga (PM, 03.10.2012).

Üheks võimaluseks antud probleemi lahendamisel on järgmisel eelarveperioodil veelgi suurema osa otsetoetuste vahenditest II samba eelarvesse suunamine. See vähendaks ÜPT ja rohestamise toetuse eelarvet ning eeldatavasti ka keskmist toetuse määra. Selle tulemusena väheneb maa hooldamise tasuvus ja võib väheneda ka surve maa rendihindade suurenemiseks piirkondades, kus selliste maade osatähtsus kasutatavast põllumajandusmaast on suur. II sambas oleks võimalik neid vahendeid riigi poolt täiendavalt kaasrahastada ning suunata täpsemalt kas keskkonna-, konkurentsi-, innovatsiooni-, riskijuhtimise või muudesse meetmetesse.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2017) arvamuses on samuti toodud erinevaid soovitusi ÜPP reformimiseks. Neid soovitusi kombineerides ja interpreteerides saab välja tuua järgneva kompleksse lahenduse:

- Otsetoetustele peab jääma oluline roll põllumajandustootjate sissetulekute toetamisel ja stabiliseerimisel.
- Otsetoetuste keskmisi tasemeid liikmesriikides tuleb jätkuvalt ühtlustada.
- Nendes liikmesriikidel, mis kasutavad ÜPT kava (SAPS) peaks säilima selle kasutamise õigus.
- Et säilitada otsetoetused põllumajandustootjatele, peavad (aktiivsed) põllumajandustootjad kasutusele võtma mitmeaastased keskkonda ja kliimat säästvate tegevuste kavad.
- ÜPP II samba rahastamist tuleb tugevdada.
- Uuele, ümberkujundatud ÜPP-le tuleb üle minna järk-järgult, mitte kohe pärast 2020. aastat.

Seega saab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusest välja lugeda, et soovitatakse loobuda rohestamisest sellisel kujul nagu seda käesoleval perioodil on rakendatud. Sellega vabanetaks rohestamise osas EL suunas tehtavast kriitikast (nt OECD, 2017)³¹.

Otsetoetuste eelarve väheneks ja keskmine otsetoetuste tase liikmesriikide vahel ühtlustuks. Otsetoetuste vähenemine võib toimuda eelarvelistel kaalutlustel või siis läbi selle, et suunatakse enam vahendeid ÜPP II samba eelarvesse (alapeatükid 1.1 ja 1.2). Sellega vähendatakse kriitikat, et suur osa ÜPP eelarvest makstakse põllumajandustootjatele täpsemalt suunamata toetuste näol (OECD, 2017), samas säiliks otsetoetuste näol elementaarne turvavõrk põllumajandustootjatele. Läbi II samba toetuste kaasrahastamise suureneks ka liikmesriikide panus ÜPP eelarvesse. Otsetoetuste kärpimine on vajalik ka selleks, et stimuleerida põllumajandustootjaid kasutusele võtma täiendavaid riskijuhtimismeetmeid (OECD, 2017).

Kui siduda otsetoetuste toetusõiguslikkus kohustusega ÜPP II sambasse loodavast menüüst keskkonda ja kliimat säästvate tegevuste valimisega, lahendatakse nn aktiivse tootja probleem. Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomitee (2017) arvamuses on (punktis 4.27) välja pakutud järgmised tegevused, mille eest saaks maksta (erineva määraga) toetusi:

³¹ Samas oli osa ekspertide arvamusel, et rohestamise osa otsetoetuste juures järgmisel eelarveperioodil hoopis suureneb, et õigustada avalikkuse silmis ja ka poliitiliselt otsetoetuste süsteemiga jätkamist.

- Toetused mulla süsinikuvaru (inglise keeles *carbon sinks*) majandamiseks rohu-, metsa- ja turbamaadel.
- Toetused püsirohumaade majandamiseks, et parandada süsinikuvaru.
- Toetused osa haritava maa rohumaaks muutmiseks.
- Võimalused maa tootmisest kõrvale jätmiseks ja minimaalse mullaharimise programmid.
- Võimalused karjatamistiheduse vähendamiseks rohumaadel, säilitades samas minimaalse karjatamistiheduse.
- Toetused elupaikade ja looduslike koridoride loomiseks.
- Puhverribad veekogude ümber.
- Kraavide ja hekidade majandamine (korrastamine).
- Süsiniku navigaator (inglise keeles *carbon navigator*).
- Toetused turbamaade säilitamiseks.
- Maastiku esteetika ja arheoloogiliste paikade säilitamine.
- Toetus loomade heaolu meetmete kasutamise eest.
- Kõrgemad toetused Natura aladel ja metsloomade põhjustatud kahjude hüvitamiseks.
- Toetused vähendamaks kuivade alade kõrbestumist.
- Agroökoloogia ja mahetootmine.
- Toetused suurendamaks mulla orgaanilise aine sisaldust, piiramaks mulla erosiooni ja säilitamaks vett põllumajandusmaastikel (inglise keeles *water retention in the landscape*).

Kuna sellise menüül põhineva lähenemise korral oleks võimalik erinevate tegevuste ja võetavate kohustuste puhul nendega kaasnevate toetuse ühikumäärasid diferentseerida, siis aitaks see lahendada ka püsirohumaade hooldamise eest ainult maa hooldajate ja põllumajandustootjate võrdse kompenseerimise probleemi ning suunata toetusi enam põllumajandustootjatele. Võib eeldada, et selline menüü pakuks põllumajandustootjale rohkem sobivaid tegevusi (ja täiendavaid toetusi) kui lihtsalt maa hooldamisega tegelevatele isikutele. Ka EK (2017e) on välja toonud vajaduse keskkonna ja kliimaga seotud avalike hüvede pakkumise järele senisest enam sihitud ja piirkondlikult kohandatud toetusmeetmete abil.

Võrreldes rohestamisega on sellise lähenemise puhul üheks selgitamist vajavaks küsimuseks, milline on põllumajandustootjate valmisolek sellest menüüst valikuid teha. Kui perioodi 2014–2020 rohestamise meetmed katavad 70% EL põllumajandusmaast, siis ÜPP II samba vabatahtlikud põllumajanduskeskkonna meetmed katavad 25% EL põllumajandusmaast (EK, 2017e). Seega tuleks suurima positiivse keskkonnamõju saamiseks otsetoetuste ja MAK keskkonnatoetuse sidumisel (EK ja Nõukogu sellekohaseid indikatsioone pole esitanud) leida optimaalsed toetuste ühikumäärad, mis looks põllumajandustootjatele piisava stiimuli kasutada ÜPP eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid.

2.4. Kokkuvõte ja järeldused

Kuidas sisustada aktiivse põllumajandustootja kui otsetoetuse saaja mõiste, eristamaks selle kaudu selgelt üksnes põllumajandusmaa hooldamisega tegelevad isikud?

1. Aktiivse põllumajandustootja määratlemine ja rakendamine otsetoetuste suunamiseks põllumajandustootjatele on perioodil 2014–2020 sisuliselt ebaõnnestunud. Eestis seondub probleem peamiselt ainult põllumajandusmaa (püsirohumaad) hooldamisega tegelevate isikute toetamisega. EL tasandil ei ole pelgalt põllumajandusmaa hooldamisega tegelevate isikute maakasutuse osatähtsus suur. Kui kodanike seisukohast probleem ÜPP maines (jõukate mittepõllumeeste toetamine), siis põllumajandustootjate seisukohast on probleem „nende raha lahjendamises“.

2. Osa Eesti hooldatavast põllumajandusmaast hooldavad põllumajandustootjad. Ei ole ühtki objektiivset kriteeriumi, mille alusel väita, et need isikud, kes ei ole põllumajandustootjad, kuid hooldavad põllumajandusmaad, teeksid seda kuidagi teistmoodi kui põllumajandustootjad. Probleem seisneb pigem selle tegevuse eesmärgi selges sõnastamises ja teadvustamises ning selle eest õiglase ja soovitud stiimuleid loova toetuse ühikumäära ning nõuete rakendamises kõigile põllumajandusmaa hooldajatele.

Mida peaks muutma otsetoetuste saamise miinimumnõuetes, et otsetoetusi veelgi sihipärasemalt jaotada?

3. Esmalt tuleks kokku leppida, mis on otsetoetuste andmise täpsem eesmärk. Lisaks põllumajandustootjate sissetuleku toetamisele on otsetoetused eelarveperioodil 2014–2020 seotud rohestamisega. Läbi selle tagatakse avaliku hüve baastaseme pakkumine kogu EL otsetoetuste alusel põllumajandusmaal.
4. Otsetoetuste saamise miinimumnõuete sidumine täiendavate tegevustega (näiteks hekseldatud või niidetud rohumassi koristamine) on võimalik, kuid otsetoetuse määra diferentseerimisel lähtuvalt tegevuse eripärast (näiteks karjatamine, rohusööda tootmine, rohumassi hekseldamine) ei kvalifitseeruks need enam tootmiskohustusest lahtiseotud toetusteks ning ei paigutuks WTO rohelisse kasti. Samal ajal on WTO liikmesriigid võtnud kohustuse kaubandust moonutavaid (sh tootmisega seotud) toetusi vähendada.
5. Toetuste suunamiseks põllumajandustootjatele on üheks võimaluseks otsetoetuste toetusõiguslikkuse sidumine keskkonnameetmete kohustuse võtmise ja/või riskijuhtimise meetmete kasutamisega. Seejuures tuleb aga arvestada, et see viiks osa hooldatavast maast ja ka põllumaast „ÜPP süsteemist“ välja, kuna kõik põllumajandustootjad tõenäoliselt ei sooviks selliseid kohustusi võtta.

Millised oleksid võimalused ja aluspõhimõtted põllumajanduslikuks tootmiseks kasutatava ja hooldatava maa toetusmäärade eristamiseks?

6. Hooldatava maa toetuse ühikumäära on majanduslikult põhjendatud kehtestada lähtuvalt hoolduskulust, maa hooldamise piirkasust (sh avalik hüve) või alternatiivkulust (põllukultuuride kasvatamise kattetulu). Kui seada hooldatava maa toetusmäär lähtuvalt hoolduskulust, siis tõenäoliselt hooldatava (püsirohu)maa pindala väheneks, kuid samas suureneks kariloomakasvatusega tegelevate põllumajandustootjate konkurentsivõime sellise maa turul. Kui eesmärk on hooldatava maa pindala hoidmine, siis tuleks toetusmäärad seada lähtuvalt hooldamise piirkasust või alternatiivkulust. See tähendab, et hooldatava maa toetus peaks olema vähemalt võrdne selle alternatiivse kasutuse (näiteks teraviljakasvatus) kattetuluga. See lähenemine võiks töötada argumendina otsetoetuste ühikumäära suurendamiseks.
7. Mingis mõttes on juba praegu diferentseeritud maa hooldamise kattetulu. Maa hooldamisega kaasneb lisaks toetusele ka kulu. Hooldusviiside piiramisega on võimalik kattetulu diferentseerida (2016. aasta näide, kus lisandus hekseldatud või niidetud rohumassi koristamise kohustus).

Kui toetusmäärade eristamine on võimalik, siis milline oleks nende mõju nii üldisele põllumajanduskeskkonnale kui ka põllumajandustootjate majanduslikule olukorrale?

8. Kui maa hooldamise toetusmäär oleks väiksem, siis suureneks pisut põllumajandustootjate ÜPT ja rohestamise toetuse ühikumäär. Põllumajandustootjate majanduslik olukord võiks läbi (<10%) kõrgema ÜPT ühikumäära pisut paraneda. Selle mõju põllumajandustootjate majanduslikule jätkusuutlikkusele varieerub tootmistüübiti ja suurusgrupiti, kuid ei ole väga suur. Jätkusuutlike põllumajandustootjate osakaal suureneks mõne protsendipunkti võrra. Toetuse ühikumäära kasv parandab enam keskmiste suurusgruppide põllumajandustootjate majanduslikku jätkusuutlikkust.

9. Toetuse ühikumäära eristamine vähendab maa hooldajate motivatsiooni maad hooldada, st püsirohumaa pindala võib väheneda. Sellega kaasnev ÜPT ühikumäära kasv pole ilmselt piisav, et demotiveerida põllumajandustootjaid püsirohumaid üles harima. Samas, osades piirkondades võivad kariloomade kasvatajatel paraneda võimalused maakasutuse laiendamiseks.
10. Toetuste diferentseerimisega kaasneks toetuste sidumine põllumajandustootmisega ja eeldatavasti ka stimuleeriv mõju põllumajandustoodangu tootmisele. Ühelt poolt võib see kasvatada Eesti põllumajandussektori toodangu mahtu, kuid üle EL-i võib pakkumise kasvuga kaasneda ka turuhindade langus.

Kas diferentseeritud määraga otsetoetuste maksmine on WTO nn roheline kasti tingimuste kohaselt lubatav?

11. Diferentseeritud määraga otsetoetuste maksmine nõuete täitmise eest ei ole kooskõlas WTO roheline kasti tingimustega.

Millised on võimalused madalama toetuse määraga põllumajandusmaa hooldamise toetuste maksmiseks MAK-i arengukava eelarvest?

12. Üks võimalus oleks hooldatavale maale eraldi, madalama ühikumääraga toetuse loomine MAK-is, ilma õigusega samal ajal ÜPT-d taotlema ning ÜPT taotlejatele rohumassi koristamise nõude kehtestamine. Kui vastava MAK-i toetuse nõuded lubaksid rohumassi hekseldamist ning ÜPT nõuded mitte, siis selline skeem suunaks tõenäoliselt osa maa hooldajaid toetust taotlema MAK-i vastavast meetmest. Püsirohumaade osakaalu säilitamise seisukohast oleks otstarbekas, et sellise MAK-i toetuse taotleja võtaks 5-aastase maa hooldamise kohustuse. Samas tuleb arvestada, et 5-aastane kohustuse võtmine toetuse taotlemise tingimusena osadele taotlejatele ei sobi ning tõenäoliselt kaasneks ka MAK-i alt sellise toetuse maksmisega püsirohumaade pindala vähenemine.

Millised kriteeriumid võiksid olla aluseks püsirohumaa säilitamise kohustuse ümbervaatamiseks ja paindlikumaks muutmiseks, arvestades Eestile iseäralikku mosaiikset maastikku?

13. Mosaiikse maastiku kohta puudub indeks, mis kataks kõikide riikide kogu territooriumi ja oleks riikide lõikes võrreldav ja rakendatav. Omnibusi määruse eelnõus tehtud ettepanek püsirohumaa kohustust mitte rakendada tootmissuunda muutnud põllumajandustootjate puhul oleks probleemi lahendamisel oluline edusamm.
14. Tuleks analüüsida, kui suur osa püsirohumaadest asub Eestis sellistel muldadel, mida üldse tasuks põllukultuuride kasvatamiseks kasutusele võtta. See annaks ligikaudse indikatsiooni, milline võiks olla potentsiaalselt „ohustatud“ püsirohumaa pindala.

Millised oleksid püsirohumaa pindala vähendamise tagajärjed Eesti põllumajandusmaale, põllumajanduskeskkonnale ja põllumajandusettevõtete tulemuslikkusele?

15. Püsirohumaa pindala vähenemisel väheneks Eesti kasutatava põllumajandusmaa pindala. Kuna osa põllumajandusmaast hooldatakse ja seda praegu ei kasutata põllumajandustootmiseks, tuleks teha strateegiline otsus, kas seda maad on mõistlik kariloomakasvatuseks kasutada ja tulevikuks kasutusvalmis hoida või mitte.
16. Kui valida kariloomakasvatuse arendamise suund, siis see vajab väärtusahelaid hästi katvat ja järjekindlat poliitikat. Tuleks analüüsida kariloomakasvatuse potentsiaalset haavatavust tuleviku kliimapoliitika poolt ja selle panust põllumajanduskeskkonna säilitamisse kõige laiemas mõttes.
17. Hooldatava püsirohumaa vähenemine ei mõjutaks oluliselt põllumajandusettevõtete tulemuslikkust, kuid sellel oleks sotsiaalne mõju maapiirkonna elanike toimetulekule ning see mõjutaks ka maapiirkondade visuaalset pilti.

18. Keskkonna seisukohast tuleks otsustada, mida teha püsirohumaadega, mille säilitamisest loobutakse. Kas lastakse võsastuda, metsastatakse, luuakse esteetiliselt maastikku, talletatakse süsinikku jne? Kliimapoliitika seisukohast tuleks põllumajandustootmises otseselt mittekasutatavaid püsirohumaad kasutada süsiniku talletamise seisukohast võimalikult kuluefektiivsel moel.
19. Tänapäevane põllumassiivide kasutus on fragmenteeritud. Ühe põllumajandustootja kasutatavad põllumassiivid ei moodusta territoriaalset tervikut, paljud tootmist laiendanud põllumajandustootjad majandavad mitmes kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvaid põllumassiive. Tuleks analüüsida põllumassiivide omanike vahel maade vahetamise või ümberkruntimise mõju põllumajandustootmise kulutõhususele.

Millised võiksid otsetoetuste puhul olla nendega seotud keskkonnanäesmärkide prioriteedid?

20. On küsitav, kas lisaks praegusele peaks otsetoetuste puhul üldse konkreetseid keskkonnanäesmarke ja prioriteete olema, sest keskkonnanäesmärkide saavutamise seisukohast pole ühetaolised otsetoetused tõhusad instrumendid. Otsetoetuste eelis keskkonna seisukohast on nende suur territoriaalne ulatus ja seotus nõuetega (avalik hüve). Konkreetsete keskkonnanäesmärkidega MAK-i toetuste territoriaalne ulatus on oluliselt väiksem.
21. Et siduda aktiivse tootja problemaatika ja otsetoetuste keskkonnanäesmärgid, on vaja komplekssemat lahendust. Ühe võimalusena tuleks kaaluda Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2017) arvamuses toodud senisest ulatuslikumat nn menüü põhist lähenemist II sambas, mis asendaks tänase rohestamise ja võimaldaks toetuse määrasid erinevate keskkonna ja kliima seisukohast soodsate tegevuste eest diferentseerida. Kui seada II samba menüüst mitmeaastase kohustuse võtmine otsetoetuste toetusõiguslikkuse tingimuseks, siis oleks võimalik sellega lahendada ka aktiivse põllumajandustootja probleem.
22. Selle võimaliku lähenemise puuduseks on asjaolu, et praegu katavad II sambast pakutavad keskkonnanäesmeetmed vaid osa põllumajandusmaast, kuna neid makstakse eesmärgipäraselt ja neid ei ole võimalik taotleda kogu kasutatavale põllumajandusmaale. Seega peaks sellise lähenemise puhul tagama, et need toetused oleksid rakendatavad võimalikult suurel osal põllumajandusmaast ning pakuksid piisavat stiimulit (ühikumäärasid), et vältida toetusälise põllumajandusmaa märkimisväärse vähenemist. Viimane võib kaasa tuua negatiivseid keskkonnamõjusid, kuna põllumajandustootjate peamiseks stiimuliks saavad turuhinnad. Läbi toetuse andmise tingimuste on põllumajandustootjate keskkonna alast tegevust tõhusam reguleerida kui ainult piirangute kaudu.

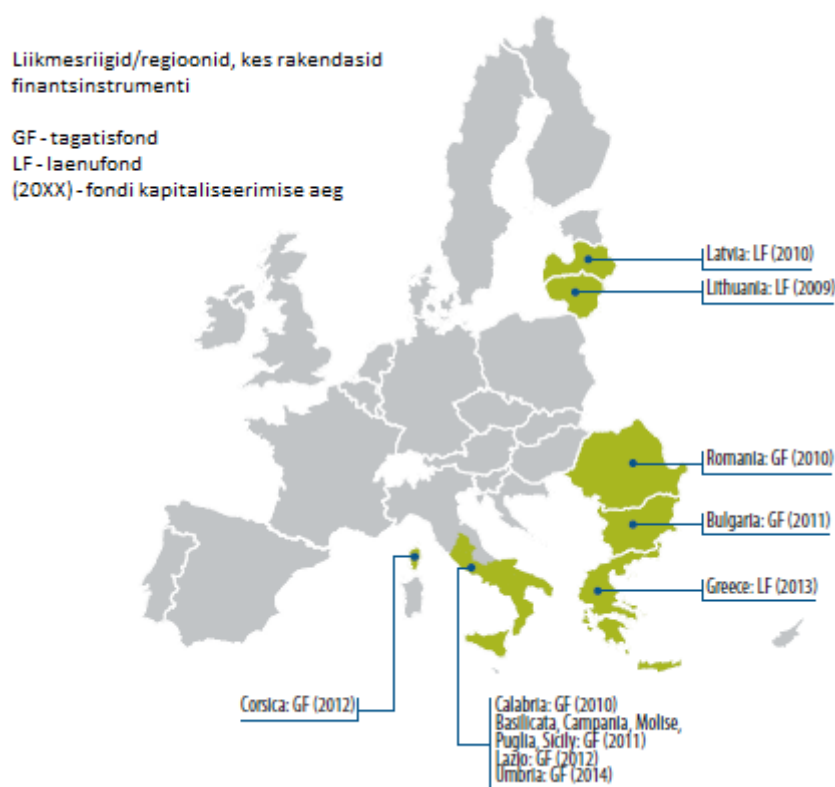
3. Rahastamisvahendite kasutamine maaelu arenguks

EL liikmesriikide põllumajandustootjaid on toetatud alates ÜPT loomisest peamiselt tagastamatu abi (toetuste) vormis. Piiratud finantsressursside tingimustes on järjest aktuaalsemaks muutnud tagastatav abi (laenud, tagatised, omakapitaliinvesteeringud, edaspidi rahastamisvahendid). Sealjuures arvatakse, et tagastatav abi moonutab vähem konkurentsi ja on toetuskeemina perspektiivis jätkusuutlikum.

Ülevaade rahastamisvahendite kasutamisest põhineb ekspertide (lisa 1) intervjuudel ja valdkonna varasematel uuringutel ja ülevaadetel. Ekspertide intervjuude analüüsil kasutati interpreteerimismeetodit ning varasemaid uuringuid ja ülevaateid konteksti kirjeldamisel ja näidete esitlemisel.

3.1. Rahastamisvahendite rakendamise taust

Rahastamisvahendite rakendamine maaelu arengu poliitikas ei ole pika ajalooga ja ei ole EL liikmesriikides laialt levinud. Rahastamisvahendid on EL maaelu arengu poliitika üks osa alates 2000. aastast, mil maapiirkonnas tegutsevaid ettevõtjaid ja põllumajandustootjaid toetati EAFRD-st eesmärgiga suurendada nende investeerimisvõimalusi. Perioodil 2000–2013 eraldati maaelu arengu rahastamisvahenditeks ca 700 mln eurot. Sellest avaliku sektori raha oli 564 mln eurot, millest omakorda EL osa oli 440 mln eurot. Ülejäänu moodustas erasektori rahastus (Euroopa Kontrollikoda, 2015). Perioodil 2000–2006 kasutasid rahastamisvahendeid kaks ja perioodil 2007–2013 seitse liikmesriiki (joonis 30).



Joonis 30. Rahastamisvahendite kasutamise maaelu arenguks perioodil 2007–2013

Allikas: Euroopa Kontrollikoda (2015)

Euroopa Kontrollikoda (2015) on hinnanud rahastamisvahendi rakendamist EAFRD-st ebaõnnestunuks, kuna koja hinnangul eelmisel programmiperioodil ei olnud fondi õiguslikus raamistikus arvesse võetud maaelu arengu poliitika eripära, ei olnud arvestatud tegelikke vajadusi ning rahastamisvahend ei rakendunud EL liikmesriikides ootuspäraselt (viivitus rakendamisel, puudulik järelhindamine, eelarve madal kasutus vms).

Tulenevalt eelmiste perioodide rahastamisvahendite kasutamise kogemustest ja kriitikast, võeti perioodi 2014–2020 eel tarvitusele rida abinõusid: EL liikmesriikidelt nõuti rahastamisvahendi eelhindamist (selleks koostas EK rahastamisvahendi eelhindamise metoodika käsiraamatu), rahastamisvahendi raha ei ole võimalik fondi korraga kanda vms. Lisaks aitas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (ESIF) vahendite kasutamist tagastatava rahastamisvahendina arendada Euroopa Investeerimispanka (EIP) ja Euroopa Investeerimisfondi (EIF) osalemine ERF, Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ja Ühtekuuluvusfondi programmitöös (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1083/2006 artikkel 36). Loodi ka võimalus kasutada EAFRD vahendeid sünergias teiste ESIF rahastamisvahenditega ning rahastamisvahendi paremaks rakendamiseks ja nõustamiseks EK ja EIP koostööna platvorm FI-Compass (<https://www.fi-compass.eu/>).

Perioodil 2014–2020 kasutatakse rahastamisvahendit EAFRD-st viies riigis (EK DG Agri andmetel 2015. aasta septembri seisuga): Eestis, Hollandis, Itaalias, Prantsusmaal ja Rumeenias. Valdav osa rahastamisvahendist on suunatud väike- ja keskmise suurusega ettevõtete (VKE) stardi- ja kasvupotentsiaali parandamiseks. EL liikmesriikide MAK-ides on kokkuvõtvalt võimalik eristada rahastamisvahendi kolme finantsoodet: laen, garantii (tagatis) ja omakapitaliinvesteering. Liikmesriikides on seni kõige levinum finantstoode garantii, millele järgneb laen (Castellano, 2016). Investeeringuid omakapitali ei ole seni EAFRD vahenditest rakendatud.

Perioodil 2014–2020 on riigid planeerinud EAFRD-st rahastamisvahenditeks kasutada 410,3 mln eurot, millest 330,7 mln planeeritakse kasutada MAK 2014–2020 meetme 4 (investeeringud põhivarasse), 45,7 mln eurot meetme 6 (maapiirkonna ettevõtete areng), 23,4 mln meetme 8 (metsamajandus) ja 10,1 mln eurot LEADER meetme eesmärkide täitmiseks. EAFRD mahust moodustab rahastamisvahendite osa 0,4%, mis kinnitab rahastamisvahendite kasutamise tagasihoidlikku ulatust maaelu arengu poliitikas.

3.2. Rahastamisvahend võrrelduna tagastamatu abiga

Tagastamatu abi ja tagastatava rahastamisvahendi finantstoote suurim ning kõige olulisem erinevus seisneb eesmärkide määramises koos abiraha täiesti erineva ringlusega. Võrreldes toetusega, mida sooviksid kõik ettevõtjad, ei ole rahastamisvahendi kui laenutoote atraktiivsus nii suur – laenama hakatakse väga tõsise ettevõtluskavatsuse ja hea äriplaaniga ettevõtjatele. Üldjuhul saavad ettevõtted äriplaanide realiseerimiseks laenu finantsasutustelt (pankadelt). Juhul kui teatud tegevusala ettevõtte on jätkusuutliku äriplaaniga, kuid riskantsed ja pangad neile seetõttu laenu ei anna (esineb turutõrge), siis on arenguinvesteeringuteks võimalik tagada rahastamisvahendite ja investeerimisfondide kaasabi. Selliseid lahendusi ja erinevate fondide kombineerimist leiab liikmesriikide praktikas väga palju (vt alapeatükk 3.5). Laenu võtmisega seotud eesmärgi täitmata jätmise korral, kuid samal ajal laenusummat tagasi makstes, ei toimu laenu andja ehk raha omaniku (riiklik või erasektori finantstoode) seisukohast raha raiskamist ja raha on võimalik uuesti ringlusesse suunata. Samas on ebatäpsete või puudulike eesmärkide ja toetusotsuste tegemise korral tagastamatut abi andes suurem oht jõuda nn „raha raiskamiseni“.

Ekspertide hinnangul esineb rahastamisvahendi planeerimisel ja rakendamisel mitmeid nüansse, mis eristab rahastamisvahendit tagastamatust abist. Need on järgmised:

- Rahastamisvahendi eelhindamine (inglise keeles *ex-ante evaluation*). Eelhindamine on reguleeritud EK juhendiga *Methodological handbook for implementing an ex-ante assessment*

of agriculture financial instruments Under the EAFRD (EK ja Euroopa Investeeringuspank). Juhendi järgi on eelhindamine väga mahukas tegevus, mis kaardistab nii turutõrked kui vajalikud investeemisstrateegiad. Kuna turutõrked on seotud majandusstsüklitega või turu äkiliste muutustega, siis pika programmiperioodi kontekstis on küsitav nende muutuvale turusituatsioonile reageerimise paindlikkus. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 punkt 2(g) alusel peab korraldusasutus arvestama programmiperioodi jooksul toimuvate turusituatsiooni muutustega ning vajadusel eelhindamise tulemusi korrigeerima. Oluline on siinjuures rahastamisvahendi või tagastamatu abi turutõrke analüüsimise asjakohase meetodika kasutamine, kuna rahastamisvahendi finantstoote ja sihtrühma valik toimub turutõrke hindamise alusel. Nimetatud meetodika peaks arvestama rahastamisvahendite (pangad, ESIF) omavahelist tasakaalu ning hõlmama mitmeid turutõrke tuvastamise ja kaardistamise viise.

- Rahastamisvahendi kui võimaluse hindamise keerukus. Intervjueeritavad leidsid, et oluliselt lihtsam on teha eelhindamist toetustele kui rahastamisvahendile. Kui MAK-i eelhindamise eesmärk on parandada selle väljatöötamise ja rakendamise kvaliteeti, toimivust ja tõhusust, siis rahastamisvahendi eelhindamise käigus analüüsitakse rahastamisvahendi võimalikke rakendusvaldkondi, turutõrkeid ja sihtgrupe ning töötatakse välja ettepanekud rahastamisvahendite kujundamiseks ja rakendamiseks ning kavandatakse investeemisstrateegiat.
- Rahastamisvahendi puhul turutõrke hindamise olulisus. Kuna majandus on järjepidevalt muutuv ja tsükliline, muutub ka põllumajandustootjate, toiduainetööstuse kui ka teiste maamajandusettevõtjate kapitali kaasamise vajadus. Seega on investeeringute tegemiseks kapitali kaasamisega seotud turutõrge ajas muutuv. Turutõrge avaldub nii sektori, tootja tegevusala kui finantstoote vajaduse (nt pikaajaline laen, lühiajaline laen) alusel küllaltki erinevalt. Turutõrke hindamise süsteem vajab analüüsi tegija arvates reguleerimist ning turutõrke hindamismetoodika väljatöötamist. Seda seetõttu, kuna turutõrge on ajas muutuv ning turutõrget tuleb hinnata laiemalt sektori või tegevusalapõhiselt. Seega peaks turutõrke hindamine olema regulaarne, näiteks iga-aastane tegevus, mille põhiküsimus on „kas teatud tegevusalades ja investeeringute puhul on investeeringuteks raha kättesaadavus erasektorist puudulik“?
- Rahastamisvahendi tagasi maksmine tootja poolt. See tähendab, et tegemist ei ole toetusega selle tavapärase tähenduses. Seetõttu pole otstarbekas püstitada väga detailseid kriteeriume ja kitsendusi investeeringule ja tootjale. Soovitav on rahastamisvahendi ja tagastamatu toetuse kriteeriumeid ja põhialuseid üksteisest selgelt eristada, mis loob selguse rahastamisvahendi ning toetuse erinevuses.
- Abi administreerimine. Rahastamisvahendite administreerimise poolest on skeemid Eestis küllaltki erinevad, kuna rahastamisvahendi rakendusüksus SA KredEx teeb olulisel osal koostööd pankadega ja näiteks stardilaenu pakutakse läbi pankade. Samal ajal teine rahastamisvahendi rakendusüksus Maaelu Edendamise Sihtasutus (MES) administreerib finantstooteid ise, kuid teeb koostööd pankadega laenu kaasfinantseerimisel (pikaajaline investeeringulaenu kasutamisel on kriteeriumiks 50% panga osalus). Administreerimisel pankade abi kasutamise eelis on, et teatud olukorras on nende kompetents piisav ja turutõrke on tekitanud üksnes pankade fondide vaba raha maht (rahaline võimekus nt finantskriisile järgnevatel aastatel 2010–2011). Selle tõttu pank on valmis laenama raha sihtasutuselt³² ja administreerib rahastamisvahendi finantstoote kokkulepitud viisil. Samal ajal ei võta pank ka kõrgemat riski ja toimib vahendusüksusena. Küll aga võib esinda olukordi, kus kliente on palju, aga laenatavad summad väikesed ning pank ei soovi seetõttu nendega tegeleda.

³² Rahastamisvahendi planeerimine on strateegiline tegevus, mis arvestab pikemat perioodi ja majandusruumis toimuvaid võimalikke stsenaariume. Siinjuures tasub meenutada aastate 2007–2008 finantskriisi, kus paljud suured rahandusasutused sattusid suurtesse raskustesse ning riikide valitsused olid sunnitud panku välja ostma. Lisaks kogu maailma börsid pöördusid langusse, ettevõtted sattusid raskustesse ning süvenes tööpuudus.

Erinevatele allikatele (sh ekspertide intervjuudele) tuginedes saab välja tuua järgmised rahastamisvahendi kasutamise eelised võrreldes tagastamatu abi skeemiga:

a) Rahastamisvahendi üldised eelised:

- lihtsustatud programmeerimine;
- eelarves kõrge EAFRD kaasfinantseerimise määr. Näiteks kui Eesti maaelu arengukavas 2014–2020 moodustab rahastamisvahendi eelarvest EAFRD osa 90%, siis toetuste puhul moodustab EAFRD osa 80–85% ning ülejäänu moodustab riiklik kaasrahastus;
- suurem valik võimalikke rakendajaid võrreldes toetustega (finantsasutused (kõik eraõiguslikud asutused), avalik-õiguslikud asutused, sihtasutused);
- sihtgrupile paindlikum lähenemine ja aastaringne (jooksev) finantstoote pakkumine ning kiire menetlemine;
- vastavalt vajadusele väga spetsiifiliste ja eristuvate finantstoodete loomise võimalus;
- suurem võimalus erinevate investeerimisfondide kombineerimiseks. ERDF-st rahastamisvahendi rakendamisel on küllaltki tavapärane teiste fondide kombineerimine, mis suurendab erasektori raha kaasamist ja rahastamisvahendi eelarvet ning loob eelise võrreldes toetusteks ettenähtud mahtudega. Investeerimisfondide loomiseks ja kombineerimiseks on olemas näide SA KredEx'i kaudu. Võimalik on luua nn täiendavaid investorfonde rakendusüksuste kaudu. SA KredEx on Euroopa tasemel küllaltki unikaalne organisatsioon, kuna kombineerib EIF-i ja EIP erinevaid instrumente ning lisaks veel Eesti riigi kaasfinantseerimist. Kombineeritud fondi haldab üldjuhul haldur eraturult, kelle puhul peaks eeldama samasugused halduskulusid kui riigi poolt fonde hallates. Näitena saab tuua Balti Innovatsioonifondi (BIF). Allfondi (nn fondifondi) tasandile valib põhifondi haldur eraldi haldurid, kellel on strateegia, millistesse ettevõtetesse ja kuidas hakatakse investeerima. Strateegiaid põhjendatakse põhifondi haldurile ja näidatakse ära tulemuslikkus võrreldes sellega, kui riik otse rahastust teeks. BIF-i näitel võib öelda, et fondi suunati koostöös kolme Balti riigiga ja koos EIF-ga kokku 130 mln eurot. Eesti panus KredEx kaudu oli 26 mln eurot. BIF omakorda investeerib fondi summa era- ja riskikapitali investeerimisfondidesse, millele lisandub fondihaldurite kaudu vähemalt sama suur summa. Sellisel kujul raha kaasamisega võib kujuneda kogu allfondide mahuks kokku 400 mln eurot. Ettevõtetesse investeerivad allfondid vastavalt iga konkreetse allfondi investeerimispoliitikale, kuid üldiseks sihtgrupiks on hea rahvusvahelise arengupotentsiaaliga Balti ettevõtted. Lisaks on positiivne see, et allfondid teevad otsuseid, mis on sisulisema ja kõrgema kvaliteediga, kui need, mis KredEx ise oleks teinud ettevõtete äriplaane hinnates. Investeerimisfondide kasutamine on võimalik ka põllumajanduse, toidutööstuse kui laiemal maamajanduse arengu tagamiseks.
- suurema sünergia saavutamine toetustega, kuna eelhindamine viiakse läbi paralleelselt MAK-i koostamisega. Rahastamisvahendi kasutamine võimaldab suurendada MAK-i toetusmeetmete rahalist mahtu;
- kasutajate poolne tagastamine ja rahastamisvahendi eelarve korduva kasutamise võimalus (tekkiv raharinglus) võrreldes tagastamatu abiga;
- motiveeritud kasutajad, mille aluseks on jätkusuutlikud äriplaanid.

b) Rahastamisvahendi finantstoodete eelised:

- arvestatakse detailselt tootjate tegevusala spetsiifikat ning sihtgrupile toote kriteeriumite sobilikkust (nt pangalaenu kriteeriumite puhul koheldakse tegevusalasid võrdselt ja selle tõttu võib tekkida mõne tegevusala iseärasustest lähtuvalt turutõrge);
- ettevõtte elutsükli põhinevate toodete võimaldamine (nt stardi-, kasvu-, küpsus- ja väljumisfaasile vastavalt);
- investeringute ja ettevõtte tootlikkuse perioodilisusega ja sesoonsusega arvestamine (toodete kriteeriumites nähakse ette tootmise sesoonsusest tulenevaid tagasimakse võimalusi või maksepuhkust);

- tegevusala investeeringute suurus ja tasuvusaega arvestavad finantstooted (nt põllumajandustootmises suur ühekordne investeering ehitisse ning selle pikaajaline tasuvusaeg).

Lähtuvalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artiklitest 37 ja 46 on võimalik kombineerida rahastamisvahendi ja toetuste, intressitoetuste ning garantiide kasutamist. Lisaks kombineeritakse nii rahastamisvahendit kui ka tagastamatut toetust pangalaenu. Täna skeemide juures rakendatakse nii SA KredEx poolt pakutavat kapitali- ja tehnoloogialaenu, kui ka MESi poolt pakutavat pikaajalist investeerimislaenu pangapoolse kaasfinantseerimisega. Kõige optimaalsem skeem piisava kasumiga äriplaanide puhul olekski riigipoolne toetus läbi rahastamisvahendi, et stimuleerida arengut ja vähendada riski. Näiteks eelmisel perioodil (aastatel 2007–2013) oli hulgaliselt juhtumeid, kus ettevõtjatele määrati MAK-i meetmest investeeringutoetus, kuid pangad ei andnud projekti omafinantseeringuks laenu. Ekspertide arvamuse kohaselt oleks toetusega kombineerimine siiski ülevõimendamise ja konkurentsi moonutamine, kuna rahastamisvahend ja toetus saadakse soodustingimustel. Samas kui kombineerimisel antakse rahastamisvahendit ilma riigiabi komponendita, siis ülevõimendamist ei ole.

3.3. Rahastamisvahendi kasutamine ettevõtetes ja investeeringuobjekti olemus

Põllumajandussaaduste, toidu ja biomaterjalide tootmisega seotud ettevõtete vajaliku põhivara nomenklatuur on tarneahelas väga lai (tabel 4). Eeldades, et investeeringuteks vajaliku võõrkapitali kaasamise turutõrge on tegevusala põhine, siis rahastamisvahendi instrumenti sobiksid kõik vajalikud investeeringud. Samal ajal võib erasektori laenude turutõrge olla nii investeeringu kui tegevusala põhine, nt segatootja põllumajanduses saab laenu taimekasvatustootmise investeeringuteks, kuid ei saa laenu piimatootmistehnoloogia uuendamiseks. Investeeringuteks võõrkapitali kaasamise turutõrge võib esineda tarneahelas paralleelselt nii esma- kui ka sekundaartootmises, mis omakorda teeb keeruliseks rahastamisvahendist tegevusvaldkondliku jaotuse planeerimise.

Tabel 4. Põllumajandussaaduste, toidutootmise ja biomaterjalide tarneahelaga seotud varad ja investeeringud

Tarneahel ja põhivara tüüp	Taime- ja loomakasvatuse looduslik ja bioloogiline põhivara	Taime- ja loomakasvatussaaduste tootmistehnoloogia	Taime- ja loomakasvatussaaduste ladustamine ja esmatöötlemine	Toidu- ja biomaterjalide töötlemise ning kvaliteedikontrolli tehnoloogia	Pakendamise, ladustamise, logistika, valmistoodangu ja kvaliteedikontrolli põhivara	Hulgi- ja jaemüügiga seotud põhivara
Investeeringu tüüp	Maa, bioloogiline paljundusmaterjal, aretusloomad ja põhikari	Ressursisäästlikud masinad ja seadmed, loomalaudad, sõnnikuhoidlad	Ressursisäästlikud masinad ja seadmed, laod, töötlemishooned	Tootmishooned, ressursisäästlikud masinad ja seadmed, kvaliteedikontrolli laborid ja seadmed	Laod, logistilised lahendused, sh transport, kvaliteedikontrolli-süsteemid	Müügi-punktid
Ettevõtete tegevusala	Põllumajandustootja esmatootmine ja –töötlemine. Eristuvad spetsiifilised tegevusalad, nt teraviljatootmine, lihavedikaskasvatus, aiandus jne			Töötlev väike- ja suurtööstus. Maapiirkonnas tegutsevad toitlustus- ja turismiettevõtted. Eristuvad spetsiifilised tegevusalad, nt liha-, piima-, taimekasvatussaaduste töötlemine jne		

Allikas: Autori koostatud

Seega on rahastamisvahendi kasutamise eesmärk toetada selliseid uusi või varajases kasvufaasis ettevõtjaid ning investeeringuid, mida peetakse rahaliselt elujõuliseks, aga mis ei leia turult piisavaid rahastamisallikaid. Selle tõttu on rahastamisvahendi kasutamine seotud eelkõige uute ettevõtjate arendamise ja kasvufaaside eesmärkide täitmisega ning spetsiifilised võrreldes MAK-i meetmete eesmärkidega.

Samal ajal uute ja kasvufaasis olevate ettevõtjate rahastamine loob kõige enam uusi töökohti. Tuginedes Eesti maaelu arengukava 2007–2013 maamajanduse mitmekesistamise ja LEADER meetme tulemustele, siis nendes kahes meetmes loodi või säilitati kõige enam töökohti mittepõllumajanduslikus sektoris. Sama loogikat võib üle kanda ka rahastamisvahendi rakendamisse. Majandusprognooside kohaselt põllumajandussektoris tööhõive pigem langeb ning sektoris on keerukas töökohti luua, sest sektoris võetakse kasutusele üha uuemat tehnoloogiat ning sektoris töötamine ei ole noortele atraktiivne. MAK-i meede, mis soosib noorte sisenemist põllumajandussektoris, on noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamise meede. Noorte, alustavate põllumajandustootjate toetamise puhul võiks kasutada kombinatsiooni toetusest ja rahastamisvahendist (stardilaen), kus toetus on väiksem kui rahastamisvahend. Sarnast skeemi võiks rakendada ka noorte mittepõllumajandusliku maaettevõtlusega alustavate ettevõtjate toetamisel.

Samas ekspertide hinnangul rahastamisvahendi finantstooted peaksid kõigile tootmisalade ettevõtetele turul olemas olema, kuid finantstoote vajadus tuleks operatiivselt määrata vastava sektori või tegevusala finantstoodete turutörke põhisel. Siinjuures on oluline rõhutada, et põllumajandussektoris üks enamlevinud turutörke põhjus on tagatiste puudus. Senine investeringutoetuste praktika Eestis on näidanud, et tagastamatu abi taotlemine sõltub ettevõtte juhi iseloomust ja valmidusest toetust taotleda ning on pigem konkurentsi moonutav. Seetõttu võiks olla läbimõeldud rahastamisvahendi rakendamine oluliselt õiglasem ettevõtjate võrdse kohtlemise printsiibi tähenduses, kus äriplaani äriline aspekt avaldub selgemalt.

Kui rahastamisvahendite rakendamise reegleid muudetak, siis võiks rahastamisvahendil mingil määral olla ka sektoris valitsevat kriisi vähendav komponent, kus näiteks pankade poolset laenulepingute muudatuste mitte võimaldamisel (või ülesütlemisel) on võimalik laenusid refinantseerida rahastamisvahendist. Hetkel rahastamisvahend riskijuhtimise ja kriisiabi komponente ei võimalda (pangalaenu refinantseerimine ei ole lubatud) ning olulises osas ei peagi võimaldama (eesmärk on tagada arenguinvesteeringud).

Eksperdid leidsid, et investeeringute puhul võiks rahastamisvahendit eelistada tagastamatule abile sõltumata ettevõtja suurusest või tegevusalast. Erandiks võiksid olla mittetootlikud investeeringud nagu näiteks keskkonnanõudeid täitvad investeeringud, esialgselt mittetootlikud investeeringud (nt katseprojektid ning teadus- ja arendustegevusega seotud investeeringud), väga mahuka ja kalli tehnoloogilise innovatsiooniga seotud investeeringud, mille puhul võiks rakendada tagastamatut abi. Lisaks leiti, et oluline rahastamisvahendi rakendamise kriteerium võiks olla investeeringu tootlikkus. Seega mida tootlikum on investeering, seda sobivam on seda rahastada rahastamisvahendi kaudu.

Kui vaadata perioodi 2000–2013 MAK-ide rakendamise tulemusi, on Eestis alates SAPARD-ist panustatud palju esmatootmise arengusse. Seetõttu on Eesti põllumajandustootjad küllaltki suured tooraine (teravili, lihaveised, varasemalt ka elussead ja toorpiim) eksportijad. Võime järeldada, et tootmisahelas järgmised lülid ei ole primaartoodangu mahtu valmis töötlemata või primaartootjale soovitud hinda maksma. Kindlasti on sekundaarsektoris ka teisi turuga seotud piiranguid. Kui soovime Eestis põllumajandustoodangu lisandväärtust kasvatada, siis on vajalik meie oma toodangut rohkem kohapeal töödelda ja anda lisandväärtust kohalikus tööstuses. Sellest tulenevalt soovitame, et rahastamisvahendist tuleks tagada olulises osas töötleva tööstuse (eelkõige toiduainetööstuse) investeeringute rahastamine, kus investeeringud on suuremahulised tulenevalt tootearendusest, innovatsioonist ja uute tehnoloogiate rakendamisest. Põllumajandustootjate ühisinvesteeringute puhul kõrge lisandväärtusega, kuid suurema riskiga projektide juures on rahastamisvahendil samuti potentsiaalselt suur tulemuslikkus ja kasutamisväärtus.

3.4. Finantstoodete majanduslik efektiivsus – riiklik ja ettevõtja tasand

Järgnevalt analüüsitakse, millist tüüpi finantstooted on põllumajandussektori puhul majanduslikult kõige efektiivsemad. Arutluse alla võetakse nii riigi kui ettevõtja tasand. Finantstoodete efektiivsuse hindamisel on kasutatud nii rahastamisvahendi eelhindamise dokumente kui ka analüüsitud kontrafaktiilist olukorda ehk millised erasektori finantstooted on arenguinvesteeringuteks kõige olulisemad.

Erinevate finantstoodete sobivus on esitatud Eesti maaelu arengukava 2014–2020 ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi 2014–2020 rakenduskava rahastamisvahendi eelhindamise lõpparuandes (E&Y 2014), aga ka EK ja Euroopa Investeeringuspanka koostööna FI-Compass'i poolt läbi viidud uuringus Rahastamisvahendi rakendamiseks Euroopa Merendus ja Kalandusfondi raames (FI-Compass 2015). Lisaks märgime, et uuringu koostamise ajal (2017. aastal) ei lisandunud märkimisväärselt täiendavat uuringutel põhinevat informatsiooni rahastamisvahendite kasutamise kohta võrreldes antud aruannetega. Käesolevas töös võetakse aluseks eelnevates uuringutes kaardistatud rahastamisvahendi finantstooted ja analüüsitakse põllumajandussektori jaoks majanduslikku efektiivsust. Analüüsi aluseks võetakse järgnev finantstoodete nimekiri:

- Stardilaen (seemne- ehk stardikapital) uue ettevõtete asutamisel (SL);
- Omakapitaliinvesteering uuele või arenevale ettevõttele (OI);
- Arenguinvesteeringute pikaajaline laen (arengukapital ettevõtte tootmismahu või uue tootmisteggevuse lisandumisel (PL));
- Projektspetsiifiline pikaajaline laen (uue toote loomine, uutele turgudele sisenemine) (TuL);
- Tehnoloogialaen (spetsiifiline laen seadmete soetamisel, kombineeritud liisinguga (TehL));
- Garantiid ja käendused (erasektori finantstoodete kasutamisel ettevõtjale tagatise suurendamiseks, ettevõtja käendamiseks (G)).

Põllumajandussektoris vajaminevad finantstooted sõltuvad väga suurel määral investeeringuvajadusest ning ettevõtte arengufaasist. Selle tõttu finantstoodete efektiivsus sõltub ettevõtjate hulgast, kellel on ühetaoline probleem investeeringuvajaduses ja/või arengufaasis ning millega on seotud nende finantsmajanduslik olukord. Eesti Maaülikooli poolt läbiviidud MAK 2007–2014 püsihindamise aruannete kohaselt oli keskmine põllumajandustootja tegutsemise aeg üle üheksa aasta ning teadaolevalt noore taluniku toetuse abil on alustavaid ettevõtteid aastas keskmiselt sadakond ehk 1,3% üle 4000-eurose majandusliku suurusega majapidamist (Statistikaameti andmetel oli 2016. aastal 7682 üle 4000-eurose majandusliku suurusega majapidamist). Finantsmajandusliku olukorra üheks indikaatoriks on võlakordaja, mis Statistikaameti andmetel oli perioodil 2011–2015 taime- ja loomakasvatuse ettevõtjatel keskmiselt vahemikus 0,47–0,50. Suurusgruppide lõikes on võimalik analüüsida võörkapitali osakaalu FADN andmebaasi alusel, kus samuti aastate lõikes perioodil 2013–2015 suuri erinevusi ei ilmne. Samas avaldub võlakordaja erinevus suurusgruppide lõikes. Standardtoodangu väärtuses esitatud suurusgruppide võrdluses on suurusgruppides 4000–8000 eurot ja 9000–25 000 eurot ettevõtjate võlakordaja alla 0,10 (varieerudes vahemikus 0,04–0,09), mis on äärmiselt väike. Mõnevõrra suurem on võlakordajaga ettevõtjatel standardtoodangu suurusgrupis 26 000–100 000 eurot, kus näitaja on vahemikus 0,24–0,25. Kõige suurem on võlakordaja ettevõtjatel standardtoodangu suurusgruppides 100 000–500 000 eurot ja üle 500 000 euro, kus näitaja on vahemikus 0,36–0,43.

Eelpool esitatud näitajate alusel ei tohiks ettevõtjatel tekkida probleeme võörkapitali kaasamisel, mis siiski ei leia kinnitust laenamise praktikast. Kuna omakapitali minimaalseks piiriks loetakse ettevõtja bilansimahust 30%, siis väga suures mahus ei ole võimalik Eesti suurematel põllumajandustootjatel täiendavalt võörkapitali kaasata. Samal ajal peab arvestama, et tootjatel on juba kohustused olemas ning tootjad ei saa lühiajalisi kohustusi n-ö üles jätta. Seda kinnitas ka 2015. aastal läbiviidud tootjate küsitlus, kus ilmnis enamiku põllumajandustootjate puhul võörfinantseeringu kasutamine, kus peamisteks laenuandjateks märgiti pangad (85%-l vastajatest) ja liisingufirmad (68%-l). Sama ilmnis,

et enamus ettevõtjatest (89% vastanutest) ei olnud kasutanud keskmisest kõrgema riskiastmega (intressiga üle 8%) likviidsuskrediite (EMÜ, 2015).

Seega on investeeringuid tegevate põllumajandustootjate puhul enamasti tegemist laienemis- ja kasvufaasi ettevõtjatega, kellest osad on saavutanud teatud määral ka küpsusfaasi. Siia kuuluvad ka alustavad ettevõtjad, eelkõige noored põllumajandustootjad. Tegutseva ettevõtte üle võtvate noorte põllumajandustootjate puhul peaks arvestama, et ettevõtte läheb tõenäoliselt laienemis- ja kasvufaasi. Intervjuude käigus leidsid eksperdid, et finantstoodete sihtrühmaks on ka alustavad töötleva tööstuse ettevõtted ja tootjaorganisatsioonid. Sealjuures on võimalik kattuvus küpsusfaasis olevate põllumajandusettevõtjatega, kellel on huvi turutingimuste parendamiseks ja kõrgema lisandväärtusega toodete juurutamiseks laieneda ka tarneahela järgmistesse lülidesse.

Investeeringu vajaduste osas saame ka käesoleva analüüsi puhul aluseks võtta rahastamisvahendi eelhindamise käigus leitud tootjate viie aasta investeeringuvajadused. Läbiviidud küsitluse alusel planeeriti investeeringuid eelkõige ehitistesse, mobiilsetesse masinatesse ja seejärel tootmismaa ostmisse ning toodete arendamiseks (Ernst&Young Baltic AS, 2014).

Põllumajandussektori puhul majanduslikult kõige efektiivsemate ja uute, sh noorte ettevõtjate sisenemist soodustavate finantstoodete määramine on kirjeldatud tabelis 5. Rahastamisvajaduse ehk investeeringute vajaduse alusel on kõige efektiivsem ja olulisem finantstooade stardifaasis ettevõtjatele spetsiifiline stardilaen või omakapitaliinvesteering.

Laienemis- ja kasvufaasis ettevõtjatele on kõige efektiivsem finantstooade pikaajaline laen või garantii võimaldamine. Samal ajal juhime tähelepanu eelhindamise tulemustele, mille käigus leiti, et tugevate kasvufaasis ettevõtete korral puudub turutõrge ja rahastamisvahendi rakendamisel on oht konkurentsi moonutuse tekkeks (Ernst&Young Baltic AS, 2014).

Läbiviidud kaardistuse alusel saab järeldada, et omakapitaliinvesteering on väga spetsiifiline ning selle tõttu laiemalt võttes ebaefektiivne. Lahti seletatult tähendab see seda, et üksikute ettevõtjate puhul on rahastamisvahendi administratiivne koormus suur, kuid samal ajal ühistuliste üksuste (nt ühistu osalusega äriühing, kus teiste investorite või fondide osatähtsus on väiksem kui 50%) puhul võib see siiski olla piisavalt efektiivne. Juhime tähelepanu, et varasemast uuringust ilmnis põllumajandustootjate vähene valmisolek kasutada omakapitaliinvesteeringuid ja seega tootjad ei ole valmis võõrandama oma ettevõtte aktsiaid/osasid. Enamus vastanud tootjatest ehk 72% ei võõrandaks oma ettevõtte aktsiaid või osasid teistele osapooltele (EMÜ, 2015). Kuna vahepeal ei ole toimunud muutusi antud finantstooade propageerimise osas, siis selle tõttu ei saa antud finantsoodet pidada suurema osa tootjate seisukohast efektiivseks.

Kuna valdav enamus finantstooadeid ei sobi raskustes olevale ettevõttele, siis selles tähenduses ei tohi segamini ajada investeerimiskustega jätkusuutlikku, kuid toimivat ettevõtet majanduslikult halvasti juhitud ning finantsraskustesse sattunud ettevõttega. Viimase abistamiseks tuleb kasutada teisi meetodeid või finantstooadeid. Seejuures on väga oluline eristada mõisteid nagu investeering omakapitali ja kapitalisüst. Viimane on mõeldud raskustes olevatele ettevõtjatele. Rahastamisvahendid (sh ka investeeringud omakapitali) kasutatakse juhul kui ettevõtja on rahaliselt elujõuline ja tegutsev, kuid teatud turutingimustel on väga raske kaasata investeeringuteks raha.

Rahastamisvahendi laialdasema kasutusele võtmise korral tuleb arvestada ka finantstoodete puhul vastaval majandusaastal (tsüklil) esinevat turutõrget või erasektoris (pangad) pakutavate finantstoodete kriteeriume. Vastasel korral võib tekkida probleeme erasektori finantstoodete toimimisega ning rahastamisvahendi efektiivsusega. Üheks lahenduseks on laialdasem kombineeritud fondide kasutusele võtmine, kus erasektori panus ja koostöö on struktuurifondide rahastusega tagatud.

Tabel 5. Rahastamise vajadus ja efektiivsed finantstooted

Rahastamise vajadus, peamised investeeringud	Arengufaas	Finantstooted	Märkused
Ehitised ja statsionaarsed seadmed	Stardifaas (SF) (märkus: turutõrget loob omavahendite ja tagatiste puudumine)	SL, PL	Mikrofinantseering (alla 50 000 euro) või suurem. Põhieesmärk on tegeleda siiski tootega, tootmisega, kuid ehitised loovad tagatist
	laienemis- ja kasvufaas (KF) (märkus: võõrkapitali kõrge osakaal, tagatisvara puudumine)	PL, TuL, TehL, G	Pikaajaline finantseering kuni 1 mln eurot (sõltuvalt ettevõtte või tootjarühma suuruselt)
Mobiilsed masinad ja seadmed	SF	SL, TehL	Mikrofinantseering (alla 50 000 euro)
	KF	TehL	Soovituslik oleks erasektorist liisingu kasutamine
Tootmismaa soetamine	SF	PL	Stardifaasis ettevõtte peaks omama baasressurssi, kuni 50 ha soetamine
	KF	PL, G	Pikaajaline finantseering kuni 150 000 eurot (või kuni 50 ha soetamine)
Tootearendus	SF	TuL (spetsiaalsete kriteeriumitega)	Stardifaasis ettevõtte tegeleb esmase äriidee ja tootega ning seetõttu võiks ehitiste finantseeringut kombineerida täiendava rahastamisallikaga
	KF	TuL, G	Pikaajaline finantseering kuni 200 000 eurot
Tee, vee- ja kanalisatsiooniühendus	SF	-	Stardifaasis ettevõtte jaoks klassifitseerub tootmiseks mitte vajalikuks investeeringuks ja on liiga riskantne
	KF	PL, G	Pikaajaline finantseering kuni 200 000 eurot
Automatiseerimine	SF	SL, TehL	Mikrofinantseering (alla 50 000 euro)
	KF	TehL, G	Soovituslik oleks kasutada erasektorist liisingut
Keskkonnanõuete täitmine (hoidlad, puhastid, filtrid)	SF	PL, TuL, TehL	Oluline riigiabi komponentide rakendamine, kuna mitte tootlik
	KF	PL, TuL, TehL	Oluline riigiabi komponentide rakendamine, kuna mitte tootlik
Erisusega investeeringud			
Ettevõtte alustamise, laiendamise ja restruktureerimisega kaasnevad ehitised ja statsionaarsed seadmed keskmisest suuremate ettevõtete puhul, sh ühistute puhul	SF	OI, PL, G	Pikaajaline finantseering kuni 10 mln eurot, sh omakapitali investeering
	KF	OI, PL, G	Pikaajaline finantseering kuni 15 mln eurot, sh omakapitali investeering

Finantstooted efektiivsuse hindamiseks on võimalik analüüsida kontrafaktilist olukorda ehk millised erasektori finantstootedest on arenguinvesteeringuteks kõige olulisemad.

Finantstooted kasutamist ja efektiivsust on võimalik hinnata seni avaldatud kvantitatiivse näitajate analüüsiga. MAK 2014–2020 rahastamisvahendi kõige kasutatavamaks finantstooteks on (MES-i andmetel) mikro- ja väikeettevõtete kasvulaen. Samal ajal sihtasutuse rahast loodud garantiide võimaldamine on kõige suurema mahuga, mis moodustab valdava osa sihtasutuse finantstooted mahust. MES-i majandusaasta aruande alusel sõlmiti 2016. majandusaastal 469 tagatislepingut (2015.

aastal 443) tagamiskohustusega 54,9 mln eurot (2015. aastal 47,4 mln eurot). 2016. aasta tagamistegevus võimaldas ettevõtjatel saada krediitiasutustelt laene summas 82,7 mln eurot (2015. aastal 79,7 mln eurot), mis näitab tagatiste suurt efektiivsust. Seisuga 31.12.2016 oli MES-i tagatisportfell 78,4 mln eurot (621 ettevõtjale), mis suurenes eelneva aastaga võrreldes 17,3%. Keskmine tagatise suurus on 126 000 eurot, mis samuti iseloomustab toote efektiivsust. Seega oleks võimalik EAFRD-st garantiide rakendamisel efektiivselt vahendeid kasutada ning erasektorist (pankadelt) kapitali kaasata.

KredEx käendas 2016. aastal 430 ettevõtet summas 95,6 mln eurot, mis võimaldas saada pankadest 173,1 mln eurot laenu. Ettevõtjate laenu summad on mõlema asutuse puhul tagasihoidlikud ja arenemisjärgus. Kuigi tagatiste süsteem on efektiivne, peitub siin ka suur oht pankade poolse turutõrke suurenemiseks. Näiteks pangad võivad soovida massiliselt täiendava tagatise kaasamist, mis tegelikult ei ole piisavalt põhjendatud. Sellisel juhul jääb kaotajaks tootja, kellel tuleb maksta intressi nii laenu kui ka tasu garantii eest.

Ekspertide arvamuste alusel finantstoodete tingimuste kohta saab öelda, et tänaseks rakendatud rahastamisvahendi praktikas on ettevõtjatele finantstoote kasutamisel intress teisejärguline. Erasektoris kasutatakse krediitivõimekuse hindamisel n-ö 6 C tingimust (inglise keeles *Six Cs Of Credit*). Nii panga poolses vaates kui ka ettevõtte poolses vaates tuntakse vastavalt nimele kuut krediidi otsustamise põhialust (CBM Credit Education Foundation, 2015):

- Krediidialugu (inglise keeles *Credit history, Character*) – iseloomustab ettevõtte varasemat maksekäitumist. Pankade puhul üks esimesi hindamise aluseid, mis iseloomustab kaasnevat riski.
- Maksevõimekus (inglise keeles *Capacity*) – on võime täita finantskohustusi väljaspool põhitegevusest tulenevaid rahavoogusid. Pankade poolt hinnatakse rahavoogude kattevõimet kohustustele, millest sõltub nt laenu suurus ja intress.
- Kapital (inglise keeles *Capital*) - on ettevõtja varade hulk, mis näitab ettevõtja senist võimekust. Ühtlasi tähendab see võimalust luua varadest tagatise või vajadusel tasuda kohustusi põhivara müügi arvelt. Ühtlasi mõjutab laenu suurust ja intressi.
- Tagatis (inglise keeles *Collateral*) on kinnisvara või muu vara, mida saab pantida või anda laenu tagatiseks. Kui laenu ei suudeta tagasi maksta, müüakse tagatis, et tasuda tekkinud võlg. Ühtlasi mõjutab laenu suurust ja intressi.
- Tingimused (inglise keeles *Conditions*) on üldised majandustingimused, mis võivad mõjutada inimese võimet või soovi täita finantskohustusi (nt majanduslik olukord, tööhõive).
- Terve mõistus (inglise keeles *Common sense*) - see tähendab võimet teha rahaotsuste langetamisel ratsionaalseid otsuseid ehk isik teeb üksnes mõistlikke otsuseid ega koorma ennast võlgadega, mida ta ei suuda tasuda.

Lühidalt tähendab kuue põhipunkti alusel hindamine tekkiva võimaliku riski hindamist, mille alusel määratakse finantstoote (nt laenu) intress ja samal ajal sõltub nii kreditori risk kui uue rahastamisvahendi (nt laenu) kaasamise maht olemasoleva vara mahust ja ettevõtja varasemast maksekäitumisest. Siinkohal luuaksegi põhikombinatsioon tingimustest, kus ettevõtjale on oluline raha kättesaadavus ja seetõttu kõrgem intress pruugi olla probleem, kuna see on teiste riskitegurite väljund. Praktikas on ettevõtjate valikutest näha, et kui on valida kõrgema intressi (nt 3% asemel 5%), aga kõrgema intressi korral on tagatiseks üksnes laenuga seotud ehitis ja madala intressiga valiku korral on vajalik lisatagatis (nt isiklik elumaja), siis valitakse kõrgem intress. Suurema tagatise puhul on ettevõtja risk suurem, kuid panga poolsed tingimused leebemad. Arvutuslikult on 100 000 euro suuruse laenu puhul 2-protsendipunkti suurem intress absoluutsummas 2000 eurot aastas ehk kuus tähendab see ca 170 eurot suuremat makset. Juhul kui sellise kuumakse suurenemise pärast läheb ettevõtja pankrotti, siis see viitab ettevõtja vigasele äriplaanile.

Ekspertide arvamuste kohaselt on rahastamisvahendite finantstoodete tingimustest olulisim tagasimakse tähtaeg, mis aitab ettevõtjatel teatud tegevusfaasidest edasi jõuda, tagades sealjuures

mõistliku tagasimakse summa. Näiteks alustamisfaasis ettevõtja puhul on oluline, et saaks tootmise käivitamise ajal maksepuhkust ning maksta sel perioodil üksnes intressi. Pärast käivitamist on võimalik, et rahastamisvahendist saadud kõrgema intressiga laen refinantseeritakse madalama intressiga laenuga panga poolt ning rahastamisvahendi laen makstakse fondi tagasi, kuna ettevõtja suudab end panga ees tõestada. Siinkohal ei tohi unustada, et pangad huvituvad madala riskiga tegevustest ja suuremate ettevõtjate finantseerimisest, kuid kahjuks on alustamise faasis pärssivaks teguriks kohatine riskide kõrgeks hindamine (sh valdkonna mittetundmisest või ka ettevõtja vähesest finantskirjaoskusest tulenev). See oleks ekspertide hinnangul ka kõige parem riigipoolne skeem maaettevõtluse abistamiseks, kus esmalt võetakse rahastamisvahendiga panga eest kõrgem risk, aga pärast tõestatud tootmist või majandustegevust risk väheneb ja pank jätkab finantseerimist. Samal ajal fondi laekunud raha on taas võimalik uute projektide jaoks välja laenata.

Analüüsides, mis olukorras rahastamisvahendi finantstoode töötaks edukalt ja paralleelselt erasektori finantsturul olevate toodetega, siis oluline komponent võib olla intress (rahastamisvahendi puhul peaks olema intress alati oluliselt kõrgem). Kuna intress sõltub tagatistest, siis ettevõtja kel on piisav tagatis olemas, ja kes soovib madalamat intressi, suundub panka. Teistel juhtudel kasutatakse ettevõtjate poolt rahastamisvahendit. Põllumajanduspoliitika seisukohalt saab aga läbi intressi toetada ja suunata sihtrühmi ja tegevusalasid nagu näiteks ühistegevust. Riigiabi (milleks on turutasemest madalam intress) võimaldamisega saab prioriteetseid sihtrühmi arendada. Soodusintress on pigem erand väga prioriteetsele investeeringutele, sihtrühmadele ja valdkondadele.

Kui hinnata finantstoode efektiivsust suurte investeeringute puhul (nt tulundusühistute investeeringud), siis hetkel ei ole Eestis rahaliste vahendite mahu poolest nende jaoks sobivad finantstooteid. Üheks võimaluseks on fondi mahu suurendamine.

Samas kokkuvõtvalt võib öelda, et MEM-i kui Eesti põllumajandustootjate esindajate sõnul piiratud vahendite tõttu tuleb parandada maapiirkondade ettevõtete juurdepääsu kapitalile, et parendada nende ettevõtete konkurentsivõimet ja tagada maapiirkondade jätkusuutlik areng. See omakorda tähendab, et senisest enam tuleb struktuuride tõhustamiseks mõeldud investeeringute soodustamisel võtta tagastamatu abi asemel kasutusele rahastamisvahendeid (laene ja tagatise). Tagastamatud investeeringutoetused õigustatud juhtudel, kui nad on ette nähtud investeeringuteks, mida esmajärjekorras ei tehta (näiteks keskkonnavalased investeeringud) või nendega kaasnevad struktuursed muutused ja selge majandusliku tõhususe suurenemine.

3.5. Teiste riikide kogemus rahastamisvahendite kasutamisel

Teiste riikide kogemuste kirjeldus põhineb Euroopa struktuuri- ja innovatsioonifondide (ESIF) rahastamisvahendite platvormi FI-Compass (www.fi-compass.eu) lehel toodud näidetel ja küsitlustulemustel.

3.5.1. Rahastamisvahendite rakendamine EAFRD-st ja EMFF-st

Rahastamisvahendit kui võimalust EAFRD-st on kasutanud vähesed EL riigid. FI-Compassi lehel on esitletud vaid paar näidet EAFRD-st rakendatud rahastamisvahendite kohta. Et rohkem teada saada teiste riikide rahastamisvahendite kasutamise kogemuse kohta, korraldati täiendav andmekogumine struktureeritud küsitluse vormis. Vastused saadi viielt EL liikmesriigilt. Lätis oli EAFRD kombineeritud Euroopa Merendus- ja Kalandusfondiga (EMFF) ja Prantsusmaal on kombineeritud ERF-ga.

Läti Krediidifond, Läti (EAFRD, EMFF)

Perioodil 2010–2014 pakkus Läti Krediidifond, mida finantseeriti EAFRD-st ning EMFF-st, Läti põllumajandus- ja kalandussektorile 44,7 mln euro ulatuses (37,6 mln eurot EAFRD-st ja 7,2 mln eurot EMFF-st) laenu. Krediidifond käivitati 2010. aastal. Seda rakendati kalandusstrateegia kahes ning MAK 2007–2013 neljas meetmes: meede 121 (põllumajandusettevõtete moderniseerimine), meede 123 (põllumajandustoodete töötlemine), meede 312 (mikroettevõtete arendamine) ning meede 313 (turismitegevuse arendamine). Laenul oli vähendatud intressimäär ning laenu anti maksimaalselt 15 aastaks. Krediidifondi laene väljastati krediidasutuste (pankade) kaudu. Rakendati järgmist skeemi:

intressimäär = A + B, kus: A = krediidasutuse finantseerimiskulud = 0,5%

B = krediidasutuse kehtestatud marginaal = 70% (keskmine intressimäär anti kodumaistele ettevõtetele ja eraisikutele).

Intressimäär fikseeriti kogu laenulepingu ulatuses kuni 15 aastaks.

Fondi sihtgrupiks olid põllumajandustootjad ning teised maapiirkonnas tegutsevad väike- ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKE) nagu näiteks toiduainete töötajad, turismiettevõtjad ning kalurid, vesiviljelejad ja kalatööstused.

Rahastamisvahendi rakendamisel tegevusala, mida eelistada teiste tegevusalade toetamisel, ei seatud. Fondist finantseeriti 58 projekti: 51 põllumajandustootmise moderniseerimise, neli põllumajandustoodetele lisandväärtuse, üks turismi arenduse ja kaks vesiviljeluse infrastruktuuri ja kalatööstuse projekti. Fondi tegi edukaks teadmine sihtgrupi vajadustest, laene vahendavate institutsioonide pikaajaline omavaheline koostöö ning teavitustöö sihtgrupi seas. Kuigi alates 2012. aastast muutus fondi kasutamine üha tagasihoidlikumaks, oli fondil majanduskriisi ajal maaettevõtluse arengus oluline roll.

Tähelepanekud finantsturust ja rahastamisvahendi rakendamisest:

- krediidasutused andsid laenu ainult usaldusväärsetele klientidele;
- krediidasutused eelistasid laenude andmisel suuri projekte väikestele;
- turutõrge eksisteerib ebatraditsiooniliste ja innovaatiliste ettevõtete (energiatöhusus, roheline energia) rahastamisel ja käivitamisprogrammidel;
- Läti finantsturg on maapiirkondade ettevõtjate jaoks piiratud (laenu saada on raske);
- mikrokrediidi programmide jätkamine on äärmiselt oluline;
- turutõrge eksisteerib tegevust alustavate ettevõtete rahastamisel;
- fondi tegi edukaks teadmine sihtgrupi vajadustest, laene vahendavate institutsioonide pikaajaline omavaheline koostöö ning teavitustöö ja nõustamine sihtgrupi seas.

Maaelu Krediidi Tagatisfond, Rumeenia (EAFRD)

Rakendati MAK 2007–2013 raames kahte tagatisskeemi:

- põllumajanduse tagatisskeem meetmest 121 (põllumajandusettevõtete moderniseerimine) ja meetmest 123 (põllumajandustoodete töötlemine) toetuse saajate puhul;
- väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKE) tagatisskeem meetmest 312 (mikroettevõtete arendamine), meetmest 313 (turismitegevuse arendamine) toetuse saajate puhul ja riigiabikavadega hõlmatud meetme 123 komponent.

Tagatiste kõlblikuskriteeriumid olid järgmised:

- tagatisskeemide kaudu toetati toetuse saaja üht projekti ühest meetmest;
- tagatis võis katta kuni 80% laenudest;
- laen oli rangelt seotud projekti elluviimisega.

Tagatisfondi sihtgrupiks olid põllumajandustootjad ja maapiirkonnas tegutsevad VKE-d, kes said perioodil 2010–2015 fondist tagatist 116,0 mln euro ulatuses (80% EAFRD ja 20% riiklik kaasrahastus), millega võimaldati tagatist laenudele, mille maht oli kokku 425,5 mln eurot. Fondi tegevus oli edukas, kuna EL-i finantsvõimendus oli 4,6-kordne (EAFRD vahendite võimendav mõju). Rahastamisvahendit kasutas 694 tootjat ja VKE-d, vajades üle 1000 tagatise, luues või säilitades 10 200 töökohta. Edu aluseks oli rahastamisvahendi rakendamise kogemus eelmisest programmiperioodist, sihtrühma täpne määratlemine eelhindamise ajal, finantsturu suundumuste täpne prognoos, hästi koostatud ja selge strateegia, rahastamisvahendi optimeeritud eelarve, korrektne riigiabi reeglite järgimine, mis tagab nii abisaajate kui ka rahastamisvahendi vahendaja stabiilse tegevuse fondide rakendamise ajal, fondi usaldusväärsus pankade ja maapiirkonna ettevõtjate seas, rahastamisvahendi kohaldatavus erinevat juriidilist vormi abi vajajatele ja selge juhtimisstruktuur, millega koordineeriti eraõiguslikke, avaliku sektori partnereid, rahastamisvahendi pidev seire, mis on seotud sihtnäitajatele määratud kontrollväärtustega, selge eeskirjade kogum (riiklikul ja EL tasandil) ja kogu tööprotsessi menetlusraamistik.

Laenufond, Leedu (EAFRD)

Laenufond käivitati 2009. aastal ning seda rakendati MAK 2007–2013 kahes meetmes: meede 121 (põllumajandusettevõtete moderniseerimine) ja meede 123 (põllumajandustoodete töötlemine). Laenufondile eraldati 52,5 mln eurot. Rahastamisvahendi rakendamise perioodil anti ligi 500 soodsat laenu koguväärtusega 39 mln eurot. Raha suunati tagasi laenufondi. 2018. aastaks peaks fondi laekuma u 6 mln eurot.

Vahendeid kasutati järgmiste laenude andmiseks:

- laenud lühiajaliste ja (või) bioloogiliste varade ostmiseks;
- laenud piimatootmises osalevatele majandusüksustele (füüsilistele ja juriidilistele isikutele), kelle põllumajandusettevõtte majanduslik suurus, väljendatuna standardse toodangu väärtusena, ei ületa 100 000 eurot. Laenu suurus ühe majandusüksuse kohta ei ületa 25 000 eurot;
- laenud põllumajanduslikele ühistutele (mis tegutsevad loomakasvatuse, piima-, marja-, puuvilja- ja/või köögiviljasektoris), kes tegelevad põllumajandustoodete töötlemisega. Laenude suurus põllumajandusühistute kohta ei ületa 500 000 eurot;
- laenud käibevara omandamiseks kuni kaheks aastaks.

Rahastamisvahendi rakendamise tingimused ja sihtgrupp olid eelpool nimetatud kahe meetme toetuse saamise tingimused ja sihtgrupp.

Perioodil 2014–2020 peaks Leedu taas rahastamisvahendit rakendama, kuid 2017. aasta sügise seisuga Põllumajandusministeeriumil otsust selle rakendamise kohta ei ole.

Tagatisfond, Lõuna-Prantsusmaa (ERF, EAFRD)

Piirkonnas on pikk rahastamisvahendite positiivne kasutamise kogemus alates 1980. aastate algusest erinevatest EL fondidest rahastatud riskikapitaliühingu, tagatis- ja laenufondide (perioodil 2007–2013 JEREMIE) tegevuse näol. Perioodiks 2014–2020 on rahastusvahenditeks eraldatud 113 mln eurot. Rakendatakse tagatisfonde VKE-de, sh põllumajandussektoris tegutsevad VKE-de jaoks ning kaasinvesteeringuvahendit. EAFRD-st toetatava fondi esialgne sissemakse suurus 2016. aasta kevadel oli 15 mln eurot (EAFRD panus oli 9,5 mln eurot ja 5,5 mln regiooni panus), millega loodetakse tagada laene 50–70 mln euro ulatuses. Tagatist antakse maksimaalselt kümneks aastaks. Avaliku sektori abi maksimaalne määr on kuni 40%. Tagatisfondiga loodetakse toetada 500–800 tootjat. Rahastusvahendi kui instrumendi rakendamise ettevalmistamisega alustati 2014. aastal rahastamisvahendi eelhindamisega. 2017. aasta veebruaris anti laenudele esimesed tagatised.

Korraldusasutuse tähelepanekud rahastamisvahendi rakendamisel:

- rahastamisvahend on hea vahend ettevõtete, sh põllumajandusettevõtete arengu kiirendamiseks;
- VKE-de eelis (vähendatud intressimäär vms);
- riskide jagamine finantsvahendajate vahel;
- rahastamisvahendi ettevalmistamise ja rakendamise protsess on pikk, võtab aega vähemalt kaks aastat;
- huvide lähendamine ja riskide jagamine era- ja avaliku sektori vahel;
- koostöö suurenemine erinevate institutsioonide vahel.

Et rahastamisvahend edukalt rakenduks, võeti kasutusele järgmised abinõud:

- 2014. aastal tehti rahastamisvahendi koolitus erinevatele osapooltele teadlikkuse tõstmise eesmärgil;
- põhjalik koostöö EIF-iga rahastamisvahendi tingimuste osas (abikõlblikkuse ja lihtsustatud juhtimise tingimused).

Põllumajandusettevõtete Laenufond (TAE), Kreeka (EAFRD)

Laenufond tegutses MAK 2007–2013 rahastamisvahendina 2013. aasta veebruarist kuni 2015. aasta detsembrini. Laenufondi kogukapital oli 116,0 mln eurot (EAFRD ja riiklik kaasrahastus). Rahastamisvahendi finantsvahendaja oli Kreeka Ettevõtluse ja Arengu Fond (ETEAN SA). Fondi eesmärk oli suurendada sihtgrupi juurdepääsu rahastamisele, mis omakorda aktiveeriks ettevõtlust, suurendaks investeeringuid ja kiirendaks MAK-ist investeeringute rakendamist. Laenu tähtaeg oli keskmiselt kuus aastat, mis tuleb tagasi maksta enne 2021. aastat. Pangakapitali poolt pakutud määr koos Põllumajandusettevõtete Laenufondi pakutava määraga moodustas lõpliku intressimäära ligikaudu 4%.

Rahastamisvahendit rakendati MAK 2007–2013 järgmiste meetmete puhul: meede 121 (põllumajandusettevõtete moderniseerimine), meede 123 (põllumajandustoodete töötlemine), meede 311 (maamajanduse mitmekesistamine), meede 312 (mikroettevõtete arendamine) ning meede 313 (turismitegevuse arendamine).

Laenufondi tulemused näitavad, et fondi võimalusi kasutati minimaalselt (tabel 6). Fond kiitis heaks 74 laenu taotlust, mille investeeringu kogumaksumus oli 4,5 mln eurot. Väljamakseteni jõudsid investeeringud kogumaksumuses 3,4 mln eurot, mis moodustas laenufondi mahust vaid 2,9%.

Tabel 6. Laenufondi tulemused

MAK 2007–2013 meede	Riiklikud kogukulud kokku, eurot	Kinnitatud laenulepingute arv	Kinnitatud investeerimis-laenude kogusumma, eurot	Kinnitatud laenude kogusumma riiklikest kogukuludest	Väljamakstud laenude kogusumma, eurot	Väljamakstud laenude kogusumma riiklikest kogukuludest
Meede 121	77 115 000	60	3 080 559	4%	2 193 564	2,8%
Meede 123	23 140 000	4	570 858	2,5%	384 931	1,7%
Meede 311	2 360 000	3	292 320	12,4%	216 782	9,2%
Meede 312	2 360 000	0	0	0%	0	0%
Meede 313	11 025 000	7	585 000	5,3%	572 348	5,2%
Kokku	116 000 000	74	4 528 737	3,9%	3 367 624	2,9%

Laenufondi peamised probleemid olid:

- Puudus rahastamisvahendi rakendamise kogemus.

- Fondi ei kavandatud nõuetekohaselt. Esiteks ei kaardistatud sihtgrupi vajadusi ning teiseks fond ei alustanud tegevust õigeaegselt.
- Fondi planeerimine ja tegevuse algus sattus majanduskriisi tõttu ebasoodsasse aega. Ettevõtjad kasutasid investeerimisel rahastamisvahendi kui võimaluse asemel omakapitali ja pankade poolt pakutavaid võimalusi.
- Fondi sidusrühmad ei teinud fondile piisavalt reklaami (telekampaaniad vms).
- Finantstooide ei olnud vastavuses sihtrühma huvidega ja selle tõttu kasutati kokku 2,9% võimalikust eelarvest. Tootjate huvidele ei vastanud olukord, et madalama intressi puhul tekib riigiabi, mis tuleb saadud investeeringutoetuse summast tagasi maksta (riigis rakendati maksimaalset investeeringutoetuse määra).
- Sihtrühmal ei olnud laenu taotlemisel piisavalt tagatist. Paljud tootjad olid koormatud laenukohustustega. Lisaks iseloomustati põllumajandussektorit kui madala krediidiireitinguga ja olemuslike riskiomadustega (ettenägematud ilmastikutingimused, põllumajandustoodete turuhindade kõikumised, kariloomade terviseriskid vms) sektorit.
- Rahastamisvahendi finantsvahendajaid võiks olla rohkem kui üks, et vältida monopoolseid turutingimusi ja anda võimalikele abisaajatele võimalus taotleda laenu rohkem kui ühelt finantsvahendajalt.

Perioodi 2014–2020 rahastamisvahendi eelhindamine ei ole veel lõpetatud. Töös oleva eelhindamise põhjal võib arvata, et Kreeka rakendab laene ja tagatise. Rahastamisvahendit kombineeritakse MAK-i toetustega, kuid samas lõplik abisaaja ei pea olema samal ajal toetuse saaja.

3.5.2. Rahastamisvahendite rakendamine ESIF teistest fondidest

Järgnevalt on esitatud näited rahastamisvahendite rakendamise kohta ERF-st, ESF-st ja nende fondide kombinatsioonidest.

Innovatsioonifond, Ida-Holland (ERF)

Fond tegutses perioodil 2008–2015 ning fondi sihtgrupiks olid toidu-, tervishoiu- ja tehnoloogiavaldkonnas tegutsevad VKE-d. Fondi eesmärk oli suurendada nimetatud sektori konkurentsivõimet, edendada majanduskasvu ja innovatsiooni. Ettevõtjatele pakuti omakapitali ja laene, mida mõningatel juhtudel kombineeriti tasuta nõuandeteenusega. Innovatsioonifond oli erainvestorite jaoks atraktiivne. Fondi eelarvest (39,3 mln eurot) enam kui poole moodustas erainvestorite kaasfinantseering. Fondi toetusest 13% moodustasid laenud ja 87% omakapitali tooted. Toetati 33 ettevõtet, kes löid tagastatava abi toel 325 täistööajaga töökohta, mida oli oodatust 178 võrra rohkem. Fondi tegevus oli edukas, kuna EL-i finantsvõimendus oli 6,4-kordne (iga ERF-i euro andis 6,4 eurot VKE-de investeeringut) ja avalike vahendite kasutus 2,9-kordne. Innovatsioonifondi väärtuseks loeti riskide jagamist ja erainvestorite kaasrahastamist projektidele, mida kommerts-laenuandjad ei oleks toetanud. Muude edutegurite seas nimetati ka selgust fondi haldamises ja investeerimisstrateegias. Fondi tegevust kavatakse jätkata tagasimaksete ja omakapitali müügi tulude kaaskasutamisega.

VKE-de finantskorraldusvahendite programm, Sloveenia (ERF, ESF)

Programmiga ühendati erinevad rahastamisvahendid Sloveenia Ettevõtluse Fondiks, soodustades laenude rahastamist toetustega ja parandades finantstoodete (laenud, tagatised intressitoetusega ning omakapital ja kvaasikapitaliinvesteeringud) kättesaadavust tehnilise toega (tasuta nõuanne, mentorlus, juhendamine, koolitused, töötad). Viimane võimaldas VKE-del õppida, kuidas olla edukas finantstoote taotlemisel ja kuidas toetuse kasu maksimeerida. Programmi rakendati perioodil

2009–2016, mille maht oli 218,8 mln eurot (105,9 mln eurot ERF-ist, 10,2 mln eurot ESF, 20,5 mln eurot riigi kaasfinantseerimine ning 82,4 mln eurot avaliku ja erasektori kaasfinantseerimine). Programmi sihtrühmaks olid VKE-d. Fondi tegevus oli edukas, kuna EL-i finantsvõimendus oli 5,8-kordne ja avalike vahendite kasutus 3-kordne. Rahastamisvahenditega aidati 2294 VKE-d. Programmi tegevus aitas VKE-del tõsta tootlikkust, likviidsust, kapitaliseeritust, luua 7300 ja säilitada 88 000 töökohta ning makrotasandil edendas oluliselt erainvesteeringuid ja stimuleeris majanduskasvu. Programmi edukuse tagas tihe koostöö riigiasutuste, finantsvahendajate ning teiste avalike ja eraõiguslike asutuste vahel, hea ülevaade sihtgrupi vajadustest, põhjalik analüüs makromajanduslikest tingimustest ning strateegia vahehindamine, et programm oleks jätkuvalt vastavuses majanduse olukorraga, turu nõudlusega ning aitaks VKE-del vältida finantskriisi mõjusid. Kuna rahastamisvahendite eeliseid programmi käivitamisel hästi ei mõistatud, lahendati see konsultatsioonide ja teadlikkuse tõstmise kampaaniate kaudu. Fond jätkab 2014–2020 programmiperioodil rahastamisvahendi rakendamist ERF-st.

Laenufond INNODEM2, Belgia, Vallooni regioon (ERF)

Fondi sihtrühmaks olid VKE-d, pakkudes neile soodsaid laene tegevuse mitmekesistamiseks ja innovatsiooniks. Laenu pakuti ettevõtjatele koos tasuta nõustamisteenusega (õigus- ja raamatpidamise valdkonnas), koolitustega ja võrgustumisega. Fondi suurus oli 94,7 mln eurot (37,9 mln ERF, 49,0 mln eurot avalik sektor ja 7,8 mln eurot erasektor). Kokku sai rahastust 134 15–50 töötajaga ettevõtet erinevatest sektoritest, et muuta tootmine teadmusmahukaks ja mitmekesisemaks. Fondi rakendamisel esinesid sellised väljakutsed nagu intressimäärade kõikumised ja viivitused vahendite väljamaksmisel halduslike piirangute tõttu. Laenufondi EL-i finantsvõimendus oli 2,5-kordne ja avalike vahendite kasutus 1,1-kordne. Laenufondi edu tagas nii vahendusasutuse kui ka fondihalduri suur kogemus EL rahastamisvahendite vahendamisest ning kõrge teadlikkus piirkonna arenguvajadustest. Rahastamisvahendi kasutamise positiivseks tulemiks loeti seda, et pärast finantsinstrumendi sekkumist olid laenu taotlejad kommertspanga silmis usaldusväärsemad, kuna olid võimelised esitama pankadele paremini argumenteeritud laenu taotlusi, mille tulemusel pangad omakorda tegid paremaid laenupakkumisi madalama intressimääraga, pikema tagasimakse tähtajaga või madalama tagasinõudega. Fondi rakendati perioodil 2008–2016 ning sarnasel põhimõttel kavatakse VKE-sid toetada ka järgmisel perioodil.

Tagatisinstrument, Malta (ERF)

Rahastamisvahendit rakendati perioodil 2011–2015. Sihtgrupiks olid VKE-d, kellele pakuti laenu tagatist kombineerituna finantsvahendaja tasuta abiga (nõuanne). Portfelli suurus oli 12 mln eurot (10,2 mln eurot ERF-st ja 1,8 mln eurot riiklik kaasrahastus). Tagatist kasutati 62,6 mln euro suuruse laenu portfelli ülesehitamiseks. Toetati 760 ettevõtet, kelle koguinvesteering oli 103 mln eurot, millest alustavatele ettevõtetele oma oli 22,8 mln eurot. Umbes 30% tagatisega laenudest anti hulgimüügi- ja jaemüügi- ning 20% majutus- ja toitlustusettevõtetele. Laenusaaajate seas oli ka tööstus-, meelelahutus-, transpordi- ja muud teenuseid osutavad ettevõtted. Fondi EL-i finantsvõimendus oli 6,1-kordne. Rahastamisvahendi eduka rakendamise peamiseks põhjuseks nimetati kõikide osapoolte tõhusat suhtlemist ja selle rahastamisvahendi vahendamist kohaliku ja piirkonna peamise panga (*Valletta Pank*) poolt, kes tegi rahastamisvahendile ulatuslikku turunduskampaaniat. Hoolimata sellest, et finantsvahendajal puudusid EL rahastamisvahendite rakendamise kogemused, osutus see rahastamisvahend investeeringute stimuleerimisel tõhusaks. Rahastamisvahendi rakendamine ületas ootusi ja eesmärgi, mille tulemusel finantsvahendaja laiendas pakutavate toodete rahastamist.

Mikrokrediit sotsiaalse kaasamise suurendamiseks, Prantsusmaa (ERF, ESF)

Perioodil 2009–2010 Prantsusmaal asuvas Champagne-Ardenne'i piirkonnas kasutati ESF-i ja ERF-i rahastamisvahendeid ning riiklikku kaasrahastamist töötute ja ebasoodsas olukorras olevatele

inimestele. Neile pakuti ettevõtlustoetust oma ettevõtte loomiseks käsitööstuse, kaubanduse ja turismi valdkonnas regiooni ettevõtluse edendamiseks. Sihtgrupile pakuti ERF-ist kaasfinantseeritud kuni 10 000 euro suurust (keskmiselt 2845 eurot) mikrokrediiti ning samal ajal ESF-st toetatud tasuta nõuannet, mentorlust ja koolitusi (äriplaani koostamine, ettevõtte loomise alused, ettevõtte juhtimine vms). Fondi eelarve oli 300 000 eurot (150 000 ERF-st, ülejäänud riiklik kaasrahastus) ning lisaks 160 000 eurot (72 000 eurot ESF-st, ülejäänud riiklik kaasrahastus). Fondi EL-i finantsvõimendus oli 2-kordne ja avalike vahendite kasutus 1-kordne. Toetati 105 inimese ettevõtlust, mille ellujäämismäär oli pärast kaht tegutsemisaastat 70% ning pärast kolme aastat 58%. 94% toetatud mikroettevõtjatest olid rahul saadud rahalise ja mitterahalise toetusega. Fondi suurim väljakutse oli halduskoormus, mis oli seotud nii ERF vahendite väljamaksmisega kui ka sama fondi rakenduseeskirjadega. Fondi tegi edukaks kahe erineva ESIF kombinatsiooni pakkumine sihtgrupile ja asjakohane fondi haldaja, kel oli olemas erialased teadmised, juurdepääs võrgustikele (sh sihtgruppi puudutavatele organisatsioonidele).

3.6. Kokkuvõtte ja järeldused

Millistel juhtudel lähtuvalt tootmisvaldkonnast (põllumajandus, toiduainete tootmine, maaettevõtluse mitmekesistamine), investeeringuobjekti olemusest ja ettevõtja suurusest annab rahastamisvahendite rakendamine parimaid tulemusi ja millistel juhtudel peaks rahastamisvahendite rakendamine olema eelistatum võrreldes tagastamatu abi skeemidega?

1. Rahastamisvahendi rakendamine eeldab rahastamisvahendi eelhindamist, milles on hinnatud turutõrge ning kooskõla poliitika (MAK-i) konkreetse perioodi eesmärkidega. Teisalt on rahastamisvahendi kasutamise eesmärk toetada selliseid uusi või varajases kasvufaasis ettevõtjaid ning investeeringuid, mida peetakse rahaliselt elujõuliseks, aga mis ei leia turult piisavaid rahastamisallikaid. Seetõttu on rahastamisvahendi kasutamine seotud eelkõige uute ettevõtjate arendamise ja kasvufaaside eesmärkide täitmisega. Seetõttu ei saa ennetavalt öelda, millises tootmisvaldkonnas ja milliste investeeringuobjektide puhul on tulemused parimad. Seda ei saa praegusel hetkel öelda ka tagasivaatavalt või empiirilisel, kuna rahastamisvahendeid on MAK-ist rakendatud vähestes riikides ja lühikest aega. Eksperdid on soovitanud paindlikkust ja mitte väga ranget tegevusalade ja objektide piiritlemist.
2. Rahastamisvahendi kasutamine peaks olema lubatud põllumajandussaaduste, toidutootmise ja biomaterjalide tarneahelaga seotud varade ja investeeringute osas. Sealhulgas on oluline lubada maa, bioloogilise paljundusmaterjali, aretusloomade ja põhikarja investeeringuid.
3. Rahastamisvahendi kasutamisel ja finantstoodetel on mitmeid eeliseid võrreldes tagastamatu abi ja erasektori finantstoodetega. Eelistest olulisemad on sihtgrupile paindlikum lähenemine ja aastaringne (jooksev) finantstoote võimaldamine ning kiire menetlemine. Samuti võimalus erinevate investeerimisfondide kombineerimiseks ning tootjate poolne rahastamisvahendi tagastamine. Viimasest tuleneb rahastamisvahendi eelarve korduva kasutamise võimalus (tekkiv raharinglus) võrreldes tagastamatu abiga. Finantstoodete osas on võimalik arvestada detailsemalt tootjate tegevusvaldkonna spetsiifikat kui erasektor seda teeb ning sihtgrupi alusel toote kriteeriumid sobilikult määrata (nt pangalaenu kriteeriumite puhul koheldakse tegevusvaldkondi võrdselt ja selle tõttu võib tekkida mõne tegevusvaldkonna iseärasustest lähtuvalt turutõrge). Lisaks on võimalik ettevõtte elutsükli põhinevate toodete võimaldamine (nt stardifaasile, kasvufaasile, küpsusfaasile, langusfaasile vastavalt). Toodete tingimustes on võimalik arvestada investeeringute ja ettevõtte tootlikkuse perioodilisusega ja sesoonsusega.
4. Tagastamatu abi on järgmistel programmperioodidel eeskätt vajalik vähetootlike investeeringute puhul nagu näiteks keskkonnanõuete ja -piirangute täitmisega seotud

investeeringud, esialgselt mittetootlikud investeeringud (nt katseprojektid ning teadus- ja arendustegevusega seotud investeeringud).

5. Rahaliste vahendite puuduse korral võiks kaaluda rahastamisvahendite kombineerimist teiste fondidega ja erasektori kaasamist, et saavutada täiendav finantsvõimendus.

Millist tüüpi finantstooted (kirjeldada nende peamised parameetrid, sh riigiabi komponent, kui see on asjakohane) on põllumajandussektori puhul majanduslikult kõige efektiivsemad ja millised finantstooted võiks kõige enam toetada just uute ettevõtjate ja noorte sisenemist põllumajandussektoris ning töökohtade loomist maapiirkonda?

6. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide jaoks kehtestatud rahastamisvahendite rakendamise põhialused on sobilikud ka edaspidiseks, kus üldprintsibiiks on toetada selliseid uusi või varajases kasvufaasis ettevõtjaid ning investeeringuid, mida peetakse rahaliselt elujõuliseks, aga mis ei leia turult piisavaid rahastamisallikaid. Investeeringuobjekti olemusest tulenevalt sobib rahastamisvahend eelkõige ehitiste ja rajatiste finantseerimiseks, mis on seotud uute või oluliste arengutega ning ettevõtte madalat maksevõimet tootmise käivitamisel arvestades. Rahastamisvahendist võiks võimaldada ka spetsiifiliste toodete loomist tehnoloogiate, maa või bioloogilise põhivara soetamiseks.
7. Finantstoote efektiivsus ja sobivus tuleneb eelkõige investeeringuvajadusest, ettevõtte tegutsemise faasist ning finantsmajanduslikust seisust. Rahastamisvajaduse ehk investeeringute vajaduse alusel on kõige efektiivsem ja olulisem finantstoode stardifaasis ettevõtjatele spetsiifiline stardilaen. Laienemis- ja kasvufaasis ettevõtjatele on kõige efektiivsem finantstoode pikaajaline laen või garantii võimaldamine. Läbiviidud kaardistuse alusel saab järeldada, et omakapitaliinvesteering on väga spetsiifiline ning selle tõttu ebaefektiivne. Ka rahastamisvahendi eelhindamisel ilmnes, et põllumajandustootjad ei ole valmis kasutama omakapitaliinvesteeringuid.
8. Kvantitatiivsete andmete põhjal seni kasutatud MES-i ja KredEx-i finantstoodetest on kõige efektiivsemad tagatised (garantiid), mis võimaldavad kaasata erasektori laene. Samal ajal tuleb jälgida, et erasektori poolt kasutusel olevad nõudmised tagatise suurusele ei oleks ülemäära kõrged. Senine praktika näitab, et oluline on erisuste sisse toomine turutõrkesse jäänud ja riiklikult prioriteeritud gruppidele nagu noored ettevõtjad, ühistud, potentsiaaliga väikeettevõtted (arvestades tegevusalade erisusi turutõrke olukorras) ja eksportivad ettevõtted.
9. Riigiabi komponent finantstoodete ja rahastamisvahendi kasutusele võtmisel on teisejärguline, kuna eelkõige tuleb tuvastada erasektori poolset turutõrget finantstoote kättesaadavuse osas.
10. Finantstoote tingimustest on võrreldes intressimääraga märksa olulisem tagasimakse tähtaeg, mis aitab ettevõtjatel teatud tegevusfaasidest edasi jõuda tagades sealjuures mõistliku tagasimakse summa. Näiteks alustamisfaasis ettevõtja puhul on oluline, et tootmise käivitamise ajal oleks maksepuhkus.
11. Rahastamisvahendist on võimalik luua spetsiifilisemaid finantstooseid kui pankadel, mis on omakorda seotud turutõrkega. Eestis on rakendatud ERF-st näiteks stardi- ja ekspordilaenu. Finantstoodete sobivust on põhjalikult käsitletud Eesti maaelu arengukava 2014–2020 ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi 2014–2020 rakenduskava rahastamisvahendi eelhindamise aruandes.

Milline on teiste EL liikmesriikide kogemus finantsinstrumentide kasutamisest, sh nii ÜPP abil kui siseriiklikult finantseeritud instrumentide osas?

12. EL liikmesriikide maaelu arengus rahastamisvahendite finantsootud on: laen, garantii (käendus) ja omakapitaliinvesteering. Kõige levinum finantstoode on garantii, millele järgneb laen. Investeeringuid omakapitali ei ole EAFRD vahenditest seni rakendatud.

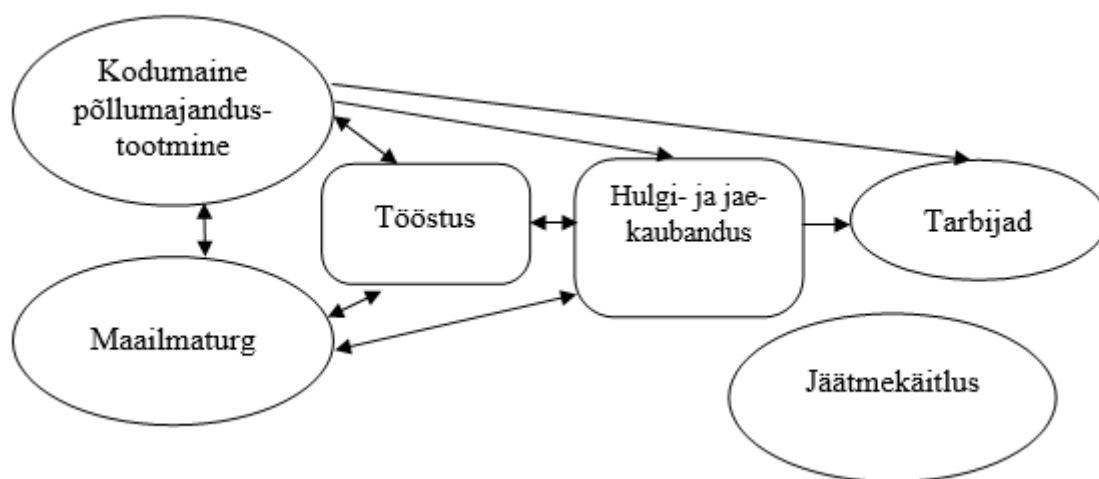
13. Perioodil 2007–2013 rakendati rahastamisvahendit MAK-i viies meetmes: meede 121 (põllumajandusettevõtete moderniseerimine), meede 123 (põllumajandustoodete töötlemine), meede 311 (maamajanduse mitmekesistamine), meede 312 (mikroettevõtete arendamine) ning meede 313 (turismitegevuse arendamine). Rahastamisvahendi sihtgrupiks olid põllumajandustootjad ja teised maapiirkonnas tegutsevad VKE-d.
14. Rahastamisvahendi edukuse tagab rahastamisvahendi täpne eelhindamine (eelkõige sihtrühma ja finantsturu suundumuste määratlemine), hästi koostatud ja selge strateegia, rahastamisvahendi fondi usaldusväärsus pankade ja ettevõtjate seas, rahastamisvahendi teavitamiskampaania, rahastamisvahendi pakkumine koos tasuta nõustamise, mentorluse või koolitusega enne rahastamisvahendi taotlemist ja pärast seda ning rahastamisvahendi valdaja ja haldaja varasem kogemus sarnase instrumendi rakendamisel. Rahastamisvahendeid tuleks rakendada koos nõustamise, mentorluse ja koolituse toega.
15. Kuna rahastamisvahendite rakendamine EL liikmesriikide põllumajandussektoris ei ole väga levinud, sh Eestis, soovitame kombineerida ESIF ressursse (erinevaid fonde) üheks fondiks (multifondiks), mille rakendamise aluseks on hästi välja töötatud strateegia (makromajanduslik analüüs, sihtgruppide vajaduste kaardistus vms). Selline kombineerimine võimaldab ühelt poolt kokku hoida erinevate fondide administreerimise kuludelt ning teiselt poolt pakub sihtgrupile erinevate investeerimisvajaduste realiseerimist ühest kohast.

4. Toidutarneahela toimimine ja selle erinevate lülide vaheliste turujõudude tasakaalustamatus

4.1. Tarneahela efektiivse toimimise tähtsus

Arenenud, kiirelt toimivad ja efektiivsed tarneahelad on olulisteks riigi konkurentsivõime ja majandusharude edukuse aluseks. Hästi toimivad tarneahelad toetavad kõrgema lisandväärtuse loomist riigis ja äri keerukust (arengutaset). Rahvusvahelise konkurentsivõime uuringud arvestavad aga äri keerukust ühe olulise tegurina riigi konkurentsivõime hindamisel. Eesti ei ole selle näitaja osas rahvusvaheliselt just heal positsioonil. Nii olime World Economic Forumi hinnangul äri keerukuselt 2016. aastal tagasihoidlikul 44. kohal (138 riigi hulgas) ja väärtusloome ahelad olid liialt kitsad ja lühikesed (70. koht 138 riigi hulgas; WEF, 2016), kohalike pakkujate arv turul väike (61. koht) ning klasterite areng kehv (63. koht).

Toiduainete tarneahel kujutab endast protsessi, mille kaudu jõuab toit põllumajandustootjalt meie toidulauale. Tarneahel koosneb tootmise, töötlemise, turustamise, tarbimise ja jäätmekäitluse etappidest (joonis 31).



Joonis 31. Tarneahela toimimine toidusektoris

Allikas: EKI

Tarneahela toimimist võib iseloomustada järgnevate näitajaga:

- Tarneahela pikkus/lühidus. Nii võib tarneahela lühidus olla eesmärgiks omaette (st toit jõuab võimalikult värselt otse talunikult/tootjalt tarbijale ja tootja saab võimalikult suure osa lõpphinnast), kuid võib olla ka sektori vähese arengutaseme näitajaks (nii näiteks on Eesti suuresti odava tooraine eksportija) (EKI, 2016a).
- Turuosaliste hulk tarneahelas. Liialt väike hulk pakkujaid/ostjaid võib viia monopolsete jõudude tekkimiseni, liialt palju tegijaid viitab turu killustatusele ja turuosaliste väikesele turujõule.
- Tarneahela lülide arengutase ja suutlikkus luua lisandväärtust (Eestis on pahatihti nõrgalt välja arendatud tarneahela olulised lülid: töötlemine, ladustamine, eksportivad hulgifirmad).
- Tarneahela toimimise kiirus, sujuvus ja efektiivsus.
- Horisontaalsed suhted erinevate toodete tarneahelate vahel, klasterite arengutase.
- Turu läbipaistvus (osapoolte hea informeeritus nõudlusest, pakkumisest, hindadest ja hinnatrendidest).

- Seaduste ja tavade olemasolu, mis reguleerivad tarneahela toimimist (sh vabatahtlike heade tavade olemasolu ja konkurentsireeglite toimimine).

Antud uuring keskendub enam just viimati nimetatud tarneahela toimimise näitajale. Viimasel paarikümnel aastal on toidukaupade tarneahelas toimunud märkimisväärsed muutused. Suurenenud on kontsentratsioon ning vertikaalne integratsioon kogu tarneahela lülides lõikes. Eriti märgatavad on muutused jaekaubanduses ja ka tööstuses. Paljud uuringud on leidnud, et jaekaubanduse kasvav domineerimine, konsolideerimine ja toiduahela vertikaalne integratsioon on viinud olukorrani, kus toiduahela osapooltel on ebavõrdne läbirääkimiste positsioon. Põllumajandustootjate väiksuse ja vähese koostöö puhul on ka nende läbirääkimispositsioon tööstusettevõtete ja jaekaubandusega kehvem ning eksporditurgudele minek raskendatud.

Kui ebavõrdne positsioon läbirääkimistel on ärisuhetes tavapärane, siis selle kuritarvitamine võib viia ebaausate kauplemistavadeni. Ebaausate kauplemistavade all mõistetakse tavasid, mis on ühe osapoole poolt teisele peale sunnitud, erinevad heast kauplemistavast ja on vastuolus õiglase kauplemise põhimõtetega.

Turu läbipaistmatus, ebavõrdsed läbirääkimispositsioonid ning konkurentsivastased tavad võivad viia kogu tarneahela konkurentsivõime kahjustumiseni. Viimastel aastatel on paljud riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid, aga ka EK algatanud analüüse ning otsinud probleemile lahendusi.

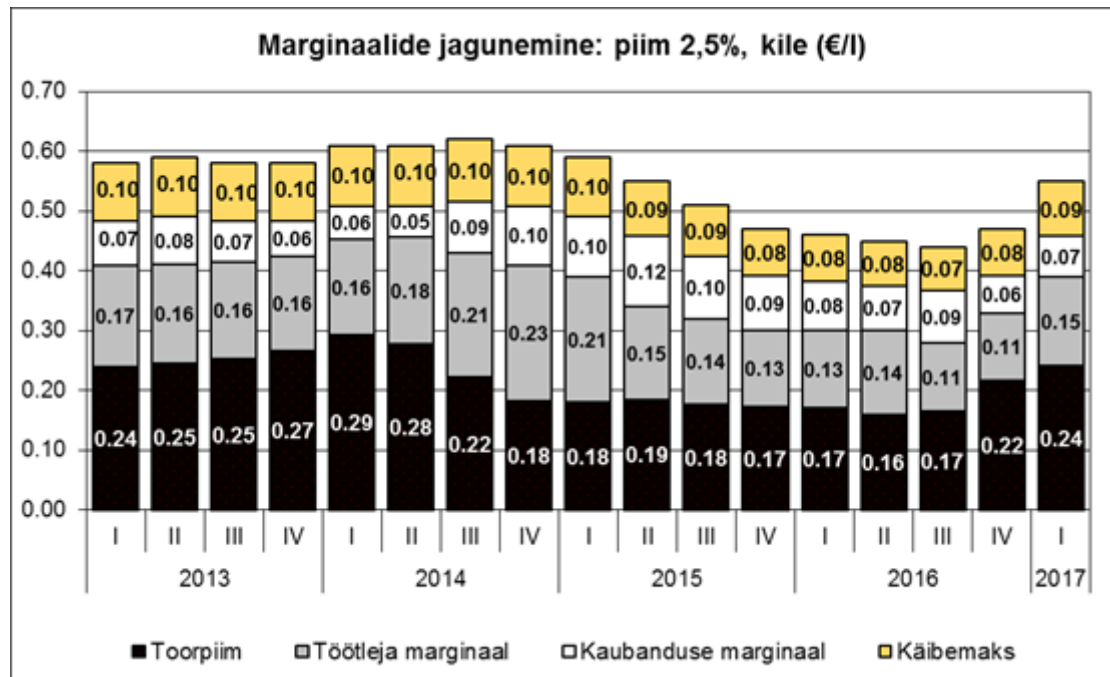
Ebaausad kauplemistavad kerkisid ELi tasandil aktuaalseks teemaks 2009. aastal, mil oldi sunnitud tunnistama uut normaalsust – turgude suurt volatiilsust. 2007. aasta kiirele hinnatõusule järgnes aastate 2008–2009 majanduskriis, hindade kiire langus, kus tarneahela eri osapooled võitsid või kaotasid antud protsessis väga ebaühtlaselt. Põllumajandussaaduste järsu hinnatõusu järel kerkisid ka tööstusest väljamüügihinnad ja tarbijahinnad, kuid tootjahindade langeses tööstuse väljamüügihinnad ja eriti tarbijahinnad langesid tunduvalt vähem ning marginaalide jaotus tarneahelas muutus oluliselt põllumajandustootjate kahjuks.

EL-s on põllumajandustootjad kriisides enim kannatanud just nendes riikides, kus tarneahel ei ole hästi tasakaalustatud, ekspordivõimekus väiksem ja põllumajandustootjate turujõud nõrgem (Eesti, Läti, Leedu, Poola jne). Nendes riikides on ka hinnad volatiilsemad.

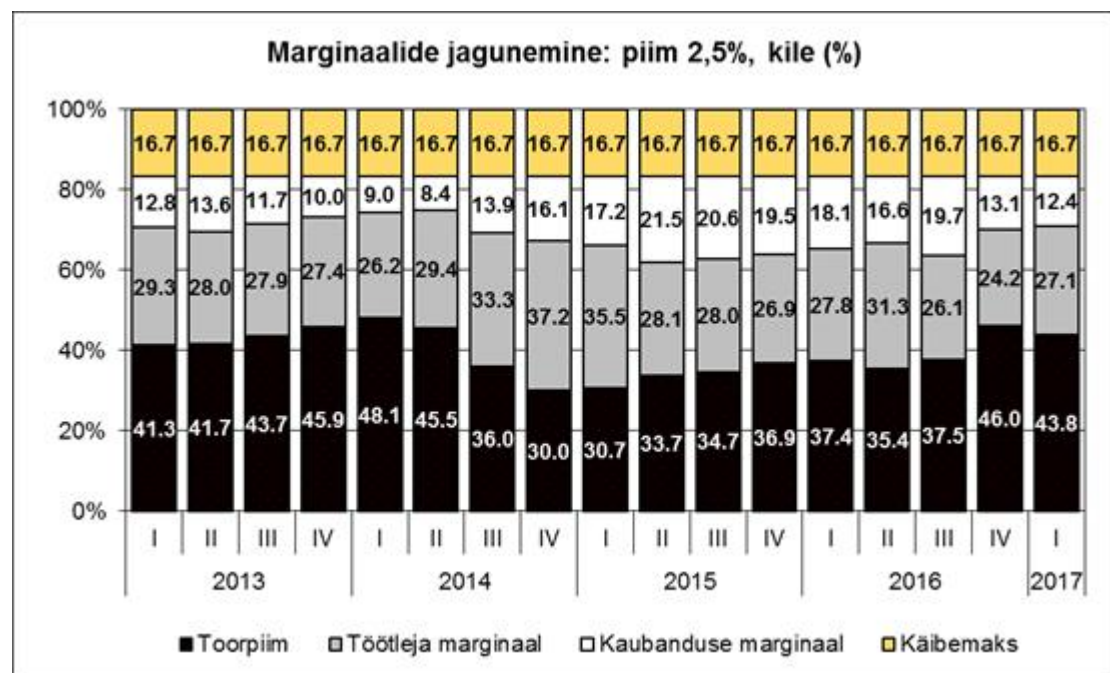
Näiteks võib siin tuua Eesti olukorra aastatel 2014–2016. 2014. aasta augustis Venemaa poolt kehtestatud impordipiirangud andsid muuhulgas tõuke kiireks piimatoodete hinnalanguseks kõigil hinnatasanditel. Kilepakendis piima jaehind oli viimaste aastate kõrgeim 2014. aasta III kvartalis ja 2016. aasta III kvartalis madalaimal tasemel (langedes selle perioodiga 29%)³³. Toorpiima osa jaehinnas oli 2014. aasta II kvartalis (st kriisi eelselt) 46%, tööstuse osakaal 29% ja kaubanduse osa 8%. Hindade languses oli suurim kaotaja põllumajandustootja: 2016. aasta III kvartalis sai tootja 38% jaehinnast, tööstus 26% ja kaubandus 20%.

Ka juustu puhul oli hindade kiire languses suurim kannataja tootja, samas kui kaubanduse hinnamarginaal suurenes. Toorpiima hinnalangus 2014. aasta II kvartalis kajastus juustu lõpphinnas alles 2015. aasta III kvartalis. Tootja marginaal juustu jaehinnas langes selle ajaga 11%-punkti, tööstusel 1%-punkt, kuid jaekaupmehe marginaal tõusis 13%-punkti. Hinnamarginaalid on toodud joonistel 32–35.

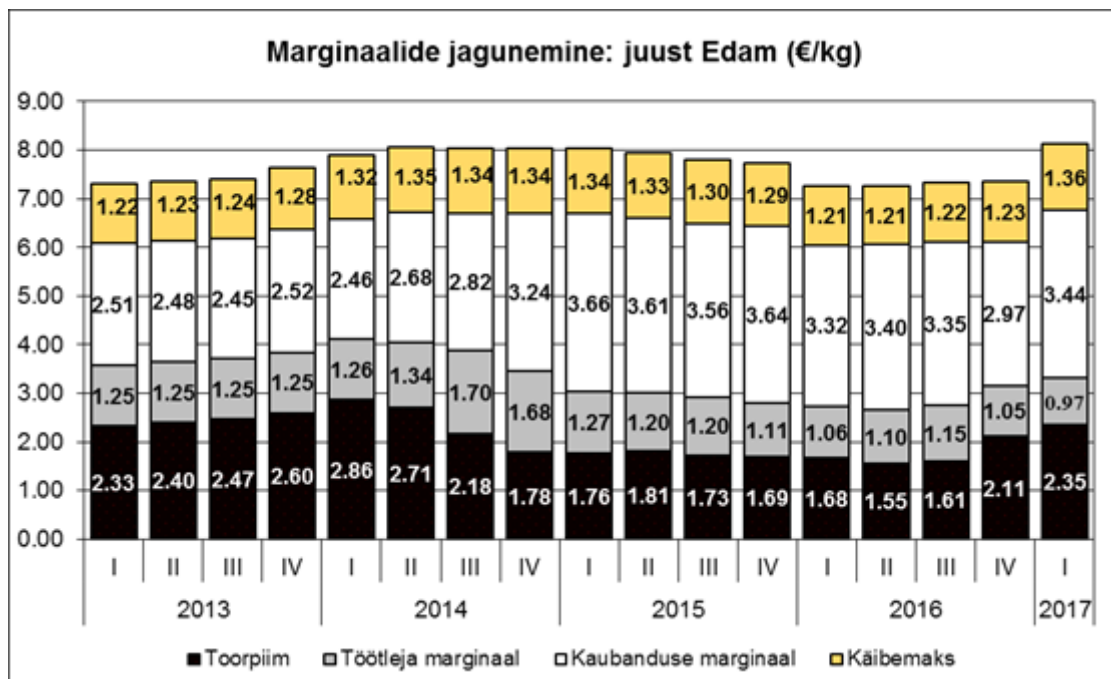
³³ Hinnamarginaalide arvutamise metoodika on toodud aruandes Marginaalide jagunemine väärtusahela osades (EKI, 2011).



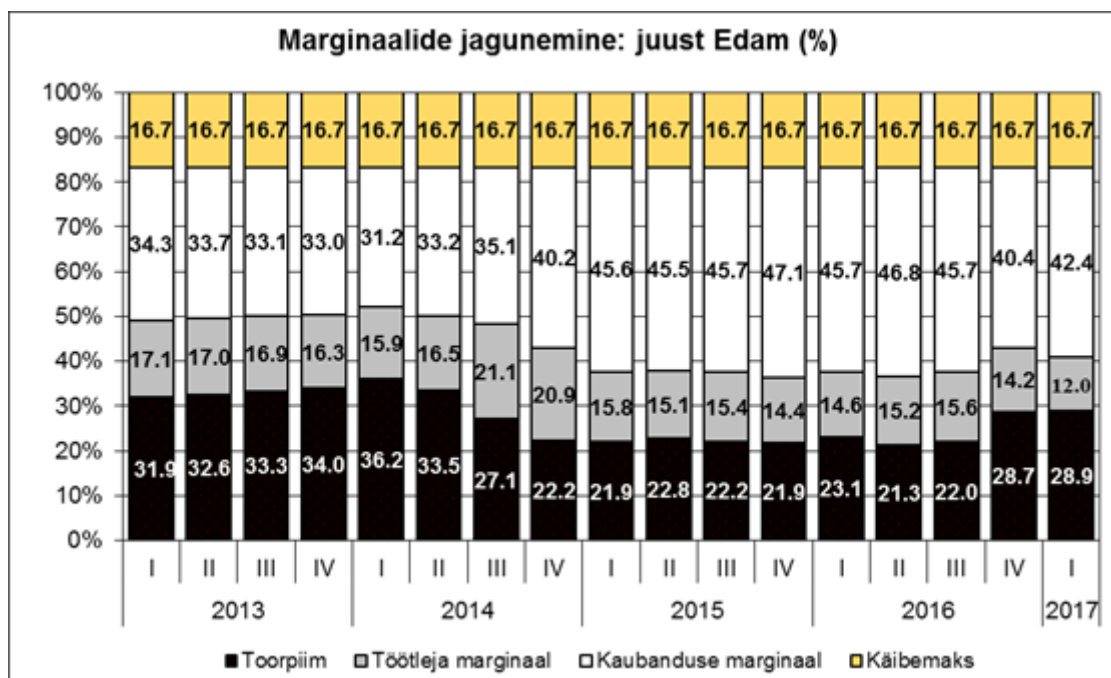
Joonis 32. Kilepiima marginaalide jagunemine aastatel 2013–2017, eurot/l
Allikas: EKI



Joonis 33. Kilepiima marginaalide jagunemine aastatel 2013–2017, %
Allikas: EKI



Joonis 34. Juustu marginaalide jagunemine aastatel 2013–2017, eurot/kg
Allikas: EKI



Joonis 35. Juustu marginaalide jagunemine aastatel 2013–2017, %
Allikas: EKI

Eesti hinnamarginaalide analüüs näitab, et kokkuostuhindade langedes reageerivad jaehinnad kuude pikkuse viiteajaga ja seda palju mõõdukamalt kui hinnad tarneahela teistes osades. Põllumajandustootjate madalast hinnatasemest tingitud kriisi käigus ei pruugi jaehinnad oluliselt langeda ja jae-ettevõtete majandustulemused ning töötlejate kasumlikkus oluliselt kannatada. Jaehind reageerib rohkem tarbijate ostujõule ja nõudlusele kui pakujate hinnataseme muutusele. Kõige haavatavam lüli tarneahelas on põllumajandustootjad.

EL tasemel ja ka siseriiklikud arutelud hindade, marginaalide ja lepinguliste suhete õigluse osas teravnevad kriiside käigus, kus kasumlikkus kaob ja tarneahela probleemid võimenduvad, kuid konjunktuuri paranedes, nõudluse kasvades ja hindade tõustes kahjuks need arutelud vähenevad ning sumbuvad (kuni järgmise kriisini).

Üheks olulisemaks teguriks, mis tekitab ebakõlasid tarneahelas ja suurendab äririski, on turu kesine läbipaistvus. EKI aastatepikkune kogemus näitab, et eriti väiksemad põllumajandustootjad ei tea ja ei oska oma äriplaanides kasutada ja arvestada informatsiooni hindade, pakkumise kogumahu ja võimaliku nõudluse kohta. Kui infot ka omatakse, siis väiksuse ja tootjate vähese koostöö tõttu ei omata piisavalt turujõudu tarneahela teiste osadega läbi rääkida.

Euroopa põllumajandustootjate ja põllumajandusühistute esindusorganisatsioonid COPA-COGECA (2017) ning 2016. aasta alguses loodud põllumajandusturgude rakkerühm (AMTF, 2016) soovivad hindade, marginaalide ja tarneahela eri osapoolte vahel marginaalide jaotumise andmete kogumist, kuna see võimaldab suurendada turu läbipaistvust. Ka Eestis on põllumajandusturgude info kogumine, analüüs ja sektorile tutvustamine olnud lünklik ja heitlik. Samas on Eesti turuinfo süsteemis olemas rohkem tasandeid ja kaubagruppe kui EL tavapärase. Nii on Eestis olemas regulaarne ülevaade jaehindade tasemest, analüüsitakse hinnamarginaale, kaetud on ka aiandussektor jne. Eesti võiks väikse ja kompaktse ja paindliku riigina olla eestvedajaks EL toiduahela turuinfo süsteemi edasiarendamisel.

Avalikule sektorile ja ettevõtjatele abiks oleval turuinfo süsteemil peaks olema järgmised omadused:

- Kindel ühtne rahvusvaheline metoodika.
- Andmete kogumise piisav sagedus (vähemalt kord kuus).
- Kõigi olulisemate põllumajandussektorite ja toidutööstuste katmine.
- Kõigi olulisemate hinnatasemetega katmine (tootja -, kokkuostu -, tööstusest väljamüügi -, hulgi- ja jaehind).
- Info kogumise, töötlemise ja avaldamise kiirus.
- Andmete kogumisel, edastamisel ja avaldamisel tänapäevaste IT lahenduste kasutamine.
- Järjepidevus ja selge finantseerimine.
- Kohustuslikkus EL liikmesriikide jaoks, sest vaid osasid riike kattev vabatahtlik süsteem senise kogemuse põhjal ei käivitu ja ei ole kasutatav.

Kogutud infot peaks ka pidevalt analüüsima, mis aitaks paremini prognoosida turu trende, õigeaegselt reageerida riskidele ning paremini ette näha võimalikke kriise. Turuinfo olemasolu võimaldaks õigeaegsemalt käivitada kriisimeetmeid.

Hinnakujunemise selgusele tarneahelas aitaks kaasa võimalus kooskõlas Konkurentsiseadusega pidada enam vertikaalseid läbirääkimisi lõpphinna maksimumi osas või tootja/tööstuse vahel sõlmitavates konkreetsetes lepingutes juurdehindluse protsendi kindlaks määramises. Seeläbi oskab põllumajandustootja/töötaja hinnata, kas tema tootega on võimalik kauplustes tarbijate huvi äratada või tuleb leida teine müügikanal.

EK 2010. aasta määrus (nr 330/2010) vertikaalsete kokkulepete ja kooskõlastatud tegevuse kohta toob välja ka piirangud, millega antud grupierandist tulenevad eelised jäetakse kohaldamata. Kuigi hinna fikseerimine on kriminaalses korras karistatav, võib tarnija kehtestada maksimaalse müügihinna (antud määruse artikkel 4). Seega on tarnijal juba kehtivas õigusruumis võimalik vähemalt mingil määral jaehinnakujunemisel kaasa rääkida, kuid seda kasutatakse tegelikkuses vähe.

4.2. Ebaausad kauplemistavad EL institutsioonide käsitleluses

Käesoleva kümnendi jooksul on tunduvalt volatiilsemaks muutunud toiduturgude tingimuste tekkinud suurem nõudlus tarneahela õiglasemaks toimimise tagamiseks. 2010. aastal loodi EK poolt kõrgetasemeline foorum toidukaupade tarneahela funktsioneerimise edendamiseks, mille raames on toimunud mitmeid arutelusid ebaausate kauplemistavade problemaatika üle (Roheline raamat, 2013; EKI, 2015b).

2011. aastal töötati ekspertide grupi poolt välja ausate kauplemistavade põhimõtted toidukaupade tarneahela vertikaalsetes suhetes³⁴. Tegemist on heade kauplemistavade põhimõtetega, mille algselt esitasid 11 toidu- ja jaekaubandusega seotud organisatsiooni Euroopas (Vabatahtliku tarneahelaalgatuse koduleht).

2013. aasta jaanuaris valmis Roheline raamat ebaausate kauplemistavade kohta Euroopa toiduainete ja muude kaupade tarneahelas, mis koondas erinevate osapoolte arvamused ebaausate kauplemistavade esinemise kohta ning võimalike viiside kohta nendega võitlemiseks. EK arvates võiks läbirääkimispositsiooni kuritarvitamise vastu lepingulistest suhetes kõige paremini aidata lepinguõigus ja (vabatahtlikud) käitumiskoodeksid.

2013. aasta septembris loodi seitsme EL-i tasemel organisatsiooni eestvõttel vabatahtlik tarneahelaalgatus, et täita ja ellu viia 2011. aastal välja töötatud ausate ja ebaõiglaste tavade põhimõtted³⁵. Põllumajandustootjate esindajad sellega ühinenud ei ole, kuna nende arvates ei ole tagatud kaebuse esitaja konfidentsiaalsus ning juhtumi uurimise ja võimalike sanktsioonide sõltumatus.

2014. aasta veebruaris avaldas EK uuringu EL-i liikmesriikides kehtiva õigusliku raamistiku kohta, mis puudutab ebaausaid kauplemistavasid (toiduainete)jaekaubanduses (EC, 2014b).

2014. aasta juulis võttis EK Rohelise Raamatu tulemuste alusel vastu teatise „Ebaausate kauplemistavade vastu võitlemise kohta ettevõtjate vahelises toiduainete tarneahelas“. Teatis toob välja soovitusi kuidas luua EL-i ülene toimiv raamistik ebaausate kauplemistavade vastu võitlemiseks. Teatises ei soovitata seda reguleerida EL-i tasandil, vaid liikmesriikidel soovitataks rakendada neile sobivaid meetmeid ebaausate praktikatega tegelemiseks. Komisjon soovitab liikmesriikidel julgustada ettevõtteid liituma vabatahtlike heade tavade koodeksitega nii riiklikul kui EL-i tasandil.

2016. aasta jaanuaris valmis EK tellitud uuring tarneahelaalgatuse ja selle riiklike platvormide senise mõju kohta (Arete ..., 2016). Kuigi küsitlusele laekus üle 1000 liikme/mitteliikme vastuse, ei olnud algatuse lühikese eluea tõttu võimalik selle mõju veel täielikult hinnata (EKI, 2016b). Uuringu tulemustele toetudes tõi EK oma aruandes (EK, 2016) välja järgmised meetmed, kuidas tarneahelaalgatust parandada:

- tõhustada tarneahelaalgatuse tutvustamist, eriti väikeste ja keskmiste ettevõtete seas;
- tagada juhtimisstruktuuri erapooletus, näiteks valides sõltumatu esimehe, kes ei ole seotud ühegi sidusrühmaga;
- võimaldada ebaõiglaste kauplemistavade väidetavatel ohvritel esitada konfidentsiaalne kaebus;
- nimetada sõltumatu organ, millel on uurimisvolitused ja õigus kehtestada sanktsioone;
- tõhustada siseprotsesse, et kontrollida, kas ettevõtjad täidavad protsessiga seotud kohustusi ja jälgida konfidentsiaalselt kahepoolsete vaidluste tekkimist ja tulemusi.

³⁴ Vertikaalsed suhted toiduainete tarneahelas: heade tavade põhimõtted.

<http://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/entr-2013-00308-00-00-et-tra-00.pdf>

³⁵ Vabatahtliku tarneahelaalgatuse koduleht: <http://www.supplychaininitiative.eu/et/about-initiative>

EK jõudis oma aruandes järeldusele, et EL-i ülestest seaduste välja töötamine pole vajalik ning soovitas liikmesriikidel, kellel puuduvad ebaõiglaseid kauplemistavasid käsitlevad õigusaktid, kaaluda vähemalt riikliku vabatahtliku platvormi loomist.

2016. aasta 7. juunil toimus Euroopa Parlamendis hääletus resolutsiooni osas (EP, 07.06.2016), kus Euroopa Parlament kutsus EK üles esitama ettepaneku(d) töötada välja EL-i tasandi raamistik, millega sätestatakse üldpõhimõtted ning võetakse nõuetekohaselt arvesse liikmesriikide siseriiklikke olusid ja parimaid tavasid ebaõiglaste kauplemistavade vastu võitlemisel kogu toiduainete tarneahela ulatuses. Samuti peeti oluliseks suuremat läbipaistvust ja teabe andmist tarneahelas ning asutuste ja turuteabevahendite, nagu Euroopa toiduainehindade jälgimisvahendi ja piimaturu vaatluskeskuse tugevdamist, eesmärgiga varustada põllumajandustootjaid ja tootjaorganisatsioone täpsete ja õigeaegsete turuandmetega. Hinnad peaksid kogu toiduainete tarneahelas paremini kajastama toormetootjate loodud lisandväärtust, mistõttu jaehinna kujundamise protsess peaks olema võimalikult läbipaistev.

2016. aasta novembris valmis Põllumajandusturgude Rakkerühma raport põllumajandustootjate positsiooni ja selle parandamise kohta tarneahelas.

2016. aasta 12. detsembril võttis EL-i Nõukogu vastu menetluses olnud järeldused teemal „Põllumajandustootjate positsiooni tugevdamine toiduainete tarneahelas ja ebaausate kauplemistavade vastu võitlemine“ (EL-i Nõukogu, 12.12.2016). Nõukogu rõhutab kõigi toiduainete tarneahela liikmete jaoks võrdsete võimaluste loomist läbi EL-i tasandil vastava ühise õigusraamistiku kehtestamise. Nõukogu tuletab samuti meelde Euroopa Parlamendi suurt poolehoidu regulatiivsele lähenemisele võitluses ebaausate kauplemistavade vastu. Samal ajal kutsub nõukogu üles EL-i õigusraamistiku lihtsuse, kerge rakendatavuse ja kulutõhususe tagamisele. See peaks sisaldama ebaausate kauplemistavade põhimääratlust, nägema ette anonüümse kaebuse võimalust (nn hirmufaktorist vabanemine), sõltumatu uurimisorgani ja tõhusa sanktsioonide süsteemi olemasolu. Nõukogu kutsub EK üles õigeaegse mõjuhindamise läbiviimiseks, et esitada (nõukogu-poolsete järeldustega kooskõlas) EL-i õigusraamistiku ettepanek. See raamistik peaks täiendama nii EL-i kui liikmesriikide endi vabatahtlikke algatusi.

2017. aastal esitas EK direktiivi ettepaneku riiklikele konkurentsiasutustele volituste andmise kohta, et võimaldada neil tulemuslikumalt kaasa aidata EL-i konkurentsieeskirjade maksmapanekule, millega tagatakse, et Euroopa konkurentsivõrgustiku kaudu koostööd tegevatel riiklikel konkurentsiasutustel oleks ühesuguse õigusliku aluse rakendamiseks kasutada kohased vahendid, mis võimaldaksid luua tõelise ühtseid konkurentsireegleid järgiva piirkonna (E-Li teabeleht, 2017).

2018. aastal peaks EK praeguste plaanide kohaselt tulema välja EL-i ülese eelnõuga ebaausate kauplemistavade vastu võitlemiseks.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et selle kümnendi jooksul on tarneahela õiglasemale toimimisele hakatud pöörama oluliselt rohkem tähelepanu, kuid paremuse poole liikumine on olnud aeglane ja kompromisside leidmine eri liikmesriikide ja tarneahela lülida vahel raske.

4.3. EL liikmesriikide kogemused ebaausate kauplemistavade vastu

EK poolt tellitud uuringus liikmesriikide õiguslike praktikate kohta ebaausate kauplemistavade kohta (EC, 2014b) leiti, et liikmesriikide vahel valitseb märkimisväärne erinevus ebaausate kauplemistavade tegelemisel. Mõned riigid on ebavõrdse läbirääkimispositsiooni kuritarvitamise vältimiseks võtnud vastu seadusemuudatusi, mis lähevad kaugemale EL-s kehtivatest konkurentsioiguse reeglitest. On riike, kus on kombinatsioon riiklikust regulatsioonist ja erasektori poolt algatatud regulatsioonist ning umbes kolmandikus EL-i liikmesriikides on ebaausate kauplemistavade vastu võitlemise ainukeseks vahendiks kehtiv lepinguseadus, mille jõustajaks on tsiviilkohtus (EC, 2014b).

EL liikmesriikide tegevus ebaausate kauplemistavade suunal jaguneb üldjoontes nelja erineva lähenemise vahel:

- Riigid, kelle arvates **tavapärased konkurentsioiguse reeglid on ebapiisavad**, on täiendanud kehtiva konkurentsiseaduse raames reegleid, sooviga vältida ebavõrdse läbirääkimispositsiooni kuritarvitamist ka juhul, kui osapool ei oma turgu valitsevat positsiooni (Austria, Küpros, Saksamaa, Ungari, Portugal, Rumeenia). Mõned riigid on kehtestanud täiendavad reeglid, ilma konkurentsiseadust muutmata. Näiteks on võetud vastu ettevõtjatevahelisi suhteid reguleeriv seadus või konkreetset sektorit puudutav seadus (enamasti toiduained). Näiteks Portugalis võeti 2013. aastal vastu ebaausa konkurentsi seadus (*Decree-Law n° 166/2013 on Unfair Commercial Practices*).
- Paljud riigid on **laiendanud konkurentsiameti volitusi** või loonud uue täidesaatva asutuse. Kui tavapäraselt peaks ebaausate kauplemistavade tegelemine lepinguõiguse ja täidesaateva organi tsiviilkohus, siis mõned riigid on leidnud, et oleks vaja anda täiendavad õigused täidesaatvatele asutustele, kelle ülesandeks oleks tagada ebaausate kauplemistavade seonduvate juhtumitega ning konfidentsiaalsete kaebustega tegelemine. Austria, Saksamaa, Ungari, Itaalia, Läti ja Leedu on andnud Konkurentsiametile võtmerolli ebaausate kauplemistavade tegelemiseks.
- On riike, kus on kehtestatud ebaausate kauplemistavade probleemide lahendamiseks **täiendavad seadused**, aga ka erasektor on algatanud **vabatahtlikke reegleid**. Näiteks Prantsusmaal on lisaks riigi poolt kehtestatud seadustele rahandusministeeriumi juurde loodud komisjon, mis annab välja otsuseid ja arvamusi, mis ei ole õiguslikult siduvad ning kuhu võivad nii jaeketid kui tarnijad pöörduda, ilma et nad peaks kartma õiguslikke tagajärgi. Selle loomise peaeesmärgiks oli nn hirmufaktori vähendamine.
- **Erasektori poolt algatatud reeglite riiklik jõustamine**. Näiteks Suurbritannias muudeti varasemalt vabatahtlik hea kauplemistava kohustuslikuks kõigile suurematele jaekettidele ning selle järelevalveks loodi ombudsmani institutsioon. Sarnased lahendused on tehtud ka Prantsusmaal ja Hispaanias.

Kõige enam katavad ebaausaid kauplemistavasid Itaalia seadused, samuti Horvaatia, Prantsusmaa, Suurbritannia, Portugali ning Tšehhi seadused. 17 liikmesriiki on andnud ebaausate kauplemistavade kohta kehtiva seadusandluse järelevalve rolli riiklikule asutusele (mitte kohtule), kaheksal juhul on selleks Konkurentsiamet ning üheksal juhul muu asutus (tabel 7). Kui aga võtta kokku ebaausate kauplemistavade katmise ulatus seadusandluses ning tugev järelevalve (sealhulgas õigus algatada juurdusi ning võimalus esitada konfidentsiaalseid kaebusi), siis on kõige enam reguleeritud see valdkond Horvaatias, Prantsusmaal, Suurbritannias, Tšehhis, Hispaanias, Ungaris ja Leedus (EC, 2014b).

Kaheksa riiki ei ole ühtki tabelis 7 toodud ebaausat kauplemistava toiduainete jaekaubanduses oma seadusandluses käsitlenud (avatud majandusega ELi riigid, kes ei soovi ettevõtteid liigselt piirata: Taani, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Holland, Rootsi, Belgia ja Eesti) ning neli riiki on seadusega reguleerinud ühte-kahte ebaausat kauplemistava (Poola, Soome, Bulgaaria ja Sloveenia).

Peamised ebaausate kauplemistavade sekkumise vastu toodud argumendid on järgmised: üldised konkurentsioiguse reeglid on piisavad probleemi lahendamiseks; tuntakse teatavat tõrksust osapoolte lepinguvabadusse sekkumise suhtes; ei usuta, et ebaausaid kauplemistavasid käsitlevate õigusaktide juurutamine oleks tõhus ja vajalik ning tuntakse muret nende võimaliku mõju kohta (sealhulgas mõju hindadele ja pakkumisele).

Tabel 7. Ebalausate kauplemistavade käsitus toiduainete tarneahelas EL-i liikmesriikides

Riik	Rakendav asutus	Peamiste ebalausate kauplemistavade käsitus seaduses*	Juurdluste algatamise kohustus	Anonüümsed kaebused
Itaalia	Konkurentsiamet	Väga kõrge (11)	Jah	Ei
Horvaatia	Riiklik inspeksioon	Väga kõrge (9)	Jah	Jah
Prantsusmaa	DGCCRF**	Kõrge (8)	Jah	Jah
Suurbritannia	Jaekaubanduse ombudsman	Kõrge (8)	Jah	Jah
Portugal	ASAE***	Kõrge (7)	Jah	Ei
Tšehhi	Konkurentsiamet	Kõrge (7)	Jah	Jah
Hispaania	Administración General del Estado	Kõrge (7)	Jah	Jah
Ungari	NÉBIH****	Kõrge (6)	Jah	Jah
Leedu	Konkurentsiamet	Kõrge (6)	Jah	Jah
Rumeenia	Tarbijakaitseamet	Kõrge (6)	Jah	Ei
Austria	Konkurentsiamet	Kõrge (6)	Ei	Ei
Slovakkia	Põllumajandusministeerium	Keskmine (7)	Jah	Ei
Küpros	Konkurentsiamet	Keskmine (5)	Ei	Jah
Saksamaa	Konkurentsiamet	Keskmine (5)	Jah	Jah
Läti	Konkurentsiamet	Keskmine (5)	Jah	Jah
Sloveenia	Turuinspeksioon	Keskmine (3)	Jah	Jah
Bulgaaria	Konkurentsiamet	Piiratud (2)	Jah	Ei
Kokku	17		15	11

* EK õiguslikus analüüsis loetletud ebalausad kauplemistavad (sulgudes kauplemistavade arv, mis on seadusega reguleeritud).

** General Directorate for Competition Policy, Consumer Affairs and Fraud Control.

*** Agency for Food and Economic Security.

**** National Food Chain Safety Office.

Allikas: European Commission (2014b)

Analüüsi kaasatud Eesti konkurentsioiguse eksperdi sõnul peaks EK välja töötama ja andma soovituslikud juhendid nii ebalausate kauplemistavade kui ka põllumajandusliku ühistulise tegevuse kohta. Seda eelkõige selleks, et tagada EL tasemel põhimõtetest ühtmoodi arusaamine ja rakendamine. Ühistulise tegevuse soodustamise juhend aitaks eksperdi hinnangul oluliselt õiguskindlust tagada, sh väiketootjate jaoks, arvestades, kui keerulised on ÜPP ja muud põllumajandussektorile kehtivad konkurentsireeglid. Ebalausate kauplemistavade juhend aitaks samuti kaasa reeglite ühtlustamisele. Need liikmesriigid, kes peavad vajalikuks ebalausate kauplemistavade küsimust seaduse tasemel reguleerida, saavad seda teha, teised, kes seaduse tasemel reguleerimist vajalikuks ei pea, võivad komisjoni juhendit kasutada vabatahtlike kokkulepete koostamisel.

4.3.1. Vabatahtlik tarneahelaalgatus

EL-i liikmesriikidel, kes ei soovi ebaõiglaseid kauplemistavasid vastavate õigusaktidega reguleerida, on ühe meetmena võimalus luua oma riigis vabatahtlik tarneahelaalgatus (samas ei välista vastava seaduse olemasolu algatusega ühinemist). EL-i ülene tarneahelaalgatus tunnustab riiklikku tarneahelaalgatust juhul, kui liikmesriik järgib etteantud suuniseid, mis puudutavad algatuse struktuuri, kodukorda ja tegevusi, mis suurendavad ettevõtete teadlikkust algatusest.

Praeguse seisuga on vabatahtliku tarneahelaalgatuse platvorm olemas Belgias, Hollandis ja Soomes. Saksamaa toiduainete tarneahela sidusrühmade ühendused plaanivad luua sarnase platvormi. 2016. aasta alguseks oli üle-euroopalise algatusega liitunud 216 toiduainetööstuse ettevõtet, 48

jaekaubanduse ettevõtet, 94 hulgikaubanduse ettevõtet ja 17 põllumajandustootjat³⁶. Liitunud põllumajandustootjate väike osakaal (4%), viitab nende väiksele usaldusele selle algatuse suhtes. 2016. aasta jooksul liitunute arv ei suurenenud.

Juba 2010. aasta mais loodi Belgia tarneahelaalgatus, mida tunnustati riikliku platvormina 2014. aasta juunis. Belgia algatusse olid kaasatud kõik tarneahela lülid (k.a põllumajandustootjad). 2017. aasta alguse seisuga oli kohaliku algatusega (mis on tunnustatud SCI poolt) liitunud 261 ettevõtjat.

Hollandi platvorm oli ELi tarneahelaalgatuse aastane katseprojekt (loodi 2013. aastal), mida hiljem pikendati. 2016. aasta alguse seisuga oli 70% jaemüügi turgu esindavatest firmadest algatusega liitunud, kuid põllumajandustootjad koostööst loobunud, kuna algatus ei aidanud neil tarneahelas paremat hinnamarginaali saavutada.

Soome tarneahelaalgatus sai alguse 2014. aasta jaanuaris. Kui algselt kuulusid sellesse kõik tarneahelas tegutsevad sidusrühmad, siis 2015. aasta septembris astus riiklik põllumajandustootjate liit algatusest välja. Põhjuseks toodi esimese poolteise aasta jooksul algatusele mitte ühegi juhtumi teatamine ja seega selle vähene tulemuslikkus.

4.3.2. Eesti lähiriikide praktika toidukaupade tarneahela toimimise reguleerimisel³⁷

Läti

Kui 2007. aastal leidsid Läti majandusteadlased, et Läti jaekaubandusturul toimib normaalne konkurents (Paalzow ja Vanags, 2007), siis aastaks 2013 oli olukord muutunud ja OECD raporti Läti peatükis leiti, et Läti jaekaubandusturg on kontsentreerunud. Domineerivad Rimi ja Maxima, kelle käes on üle 60% turust. Suuruselt kolmanda jae-ettevõtja turuosa jääb 10% kanti (OECD, 2013). Huvitaval kombel algasid Lätis avalikud diskussioonid jae-ettevõtjate turujõu teemal juba 2007. aastal, mille tulemusena muudeti 2008. aastal Läti konkurentsiseadust ja täiendati regulatsiooniga, mis sätestab turgu valitseva seisundi jaekaubanduse sektoris.

Läti on ebaausate kauplemistavadega võitlemiseks valinud tee teha seda läbi konkurentsiseaduse, mille turgu valitseva seisundi definitsiooni sätestava §-13 täiendati lõigetega 2 ja 3 (lisa 5). Nendes lõigetes sätestatud regulatsiooni esmaseks eesmärgiks on kaitsta väikeettevõtjaid jae-ettevõtjate eest, kellel on oluline läbirääkimisjõud või kellest tootja/tarnija on majanduslikult sõltuv. Selle poolest erineb Läti konkurentsiseaduse § 13 lõigetes 2 ja 3 sätestatu klassikalisest turgu valitseva ettevõtja põhimõttest, sest jaekaubandusturul turgu valitseva ettevõtja puhul ei nõuta sõltumatust konkurentidest või tarbijatest, vaid nähakse ette pelgalt, et isik peab olema võimeline kehtestama ebaausaid tingimusi oma tarnijatele/tootjatele. Selleks, et jae-ettevõtja turgu valitseva seisundi regulatsioon kohalduks, peavad olema täidetud kaks tingimust (1) jae-ettevõtjal on turujõud või oluline läbirääkimisjõud (hindamise aluseks on turuosa ning tarnijalt/tootjalt ostetavad kogused) ja (2) tarnija/tootja sõltuvus jae-ettevõtjast. Seadus ei sätesta, kui pikk on piisavalt pika aja jooksul eksisteerinud ostujõud ega ka seda kui suur peaks olema tarnija/tootja käibest jae-ettevõtjale müüdav osa, et käsitleda teda jae-ettevõtjast sõltuvana. Läti osas 2014. aastal EK tellimisel teostatud liikmesriikide kehtiva õigusraamistiku uurimuses leetakse (EC, 2014b), et Läti konkurentsiseaduses sätestatud turgu valitseva jae-ettevõtja künnis on madalam klassikalisest turgu valitseva ettevõtja omast, aga see võib olla madalam ka kui EK poolt kaasuses Rewe/Meinl nimetatud 22% tootja käibest. Eelduslikult hinnatakse seda iga kaasuse puhul eraldi.

³⁶ http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/ley-de-medidas-para-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/thesupplychaininitiative2015annualreport_tcm7-421364.pdf.

³⁷ Ülevaate aluseks on Pärn-Lee (2015). Ebaausad kauplemistavad Eesti toiduainetööstuses – ostja turujõud, enimlevinud ebaausad kauplemistavad ja teiste EL liikmesriikide õigusaktide võrdlus.

Jae-ettevõtja turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keelu regulatsiooni alusel on Lätis seni algatatud neli menetlust, millest kaks päädisid ka trahviga. Esimene puudutas Maximat, mis kehtestas pagartoodete tarnijale ülemäära pikad maksetähtajad (60 päeva) ja teine kaasus puudutas Rimit, kes kehtestas piimatoodete tarnijale ebaausad allahindlustingimused.

Läti Konkurentsiamet on viinud läbi mitmeid sektoripõhiseid uuringuid, 2008 uuriti jaekaubanduse turgu, uuritud on ka leiva ja pagaritoodete, nagu ka piima ja piimatoodete turgusid. Uuringute eesmärgiks on olnud hinnata konkurentsi toimimist ja hinnastamise mehhanisme.

Turuanalüüsid tuvastasid mitmeid probleeme³⁸:

- lahknevused toote hinna ja toote tootmiseks kasutatava tooraine hinna muutustes;
- tootjate sõltuvus suurte jae-ettevõtjate ostujõust. Leiti, et näiteks leivatoodete tootjad müüvad ligi 70% oma toodetest jae-ettevõtjatele, tihti hinna eest, mis on ligilähedane tootmishinnale või isegi alla selle. Kahjud, mis tekkivad toodete alla omahinna müümisest turujõuga jae-ettevõtjatele, kaetakse sellega, et teatud muid tooteid müüakse väiksematele jae-ettevõtjatele kõrgema hinnaga.

Antud analüüside valguses ja huvigruppide toel võttis 2015. aastal Läti Parlament vastu ebaausate kauplemistavade jaekaubanduses kasutamist keelava seaduse (inglise keeles *Law on the Prohibition to Use Unfair Retail Practices*), mis kohaldub kõikide jae-ettevõtjate suhtes ja millega neile keelatakse tootjale või tarnijale ebaausate kauplemistavade kohaldamine. Seadus jõustus 1.1.2016 ning selle jõustumise järgselt tunnistatakse vastavad sätted Läti konkurentsiseaduses (so eelnimetatud § 13 lõiked 2 ja 3) kehtetuks. Uue seaduse ebaausate kauplemistavade nimekiri on samas pikem kui seda sätestas senine regulatsioon (lisa 5).

Läti ebaausate kauplemistavade seaduse kohta andis hinnangu Julia Jerneva (töötab advokaadi ja partnerina Vilgerts Advokaadibüroos). Tema eksperthinnangu kohaselt seadus oma eesmärgi ei täida. Sellel on küll teatud positiivseid efekte (nii näiteks on mitmed varasemad jae-ettevõtjate praktikad, mis olid tootjate suhtes ebaausad, saadud kontrolli alla, näiteks riulitasu ja reklaamitasud on vastusooritusega kooskõlas jne). Samas pole justkui keegi saanud seda, mida nad seadusega lootsid, tarnijad/tootjad ja konkurentsiamet ei ole seadusega rahul, samas kui jae-ettevõtjad elavad väidetavalt pidevas hirmus. Trahve on seaduse alusel tehtud juba mitmeid (Drogas 14 034,11 eurot, Maxima 63 905 eurot, Rimi 88 437,56 eurot). Seega järelevalvet tehakse aktiivselt. Kas ja kuivõrd uus seadus Lätis oma eesmärgi täidab, on vajalik jälgida ja põhjalikumalt analüüsida.

Leedu

Leedu jaekaubanduse turul domineerivad neli peamist jaeketti, kes omavad ca 75% turust, kusjuures selline turustruktuur on püsinud praktiliselt muutumatuna alates 1990. aastate lõpust, seega Leedu jaekaubanduse turg on tugevalt kontsentreeritud juba viimased 15 aastat. Leedu konkurentsiamet jälgib aktiivselt jaeturgu ning on läbi viinud ka hulgaliselt erinevaid analüüse, näiteks 2007. aastal viidi läbi kaks turuanalüüsi, millest esimese raames analüüsiti toiduhindade volatiilsust ja teise puhul hinnati nelja suurima jae-ettevõtja positsiooni turul. Uuringud näitasid, et Leedu jaemüügi hindu ei mõjuta üksnes maailmaturu hinnad, aga ka tootmiskulude ja käibemaksu tõus nagu ka muud asjaolud. Samuti leidis Leedu konkurentsiamet, et üheks põhjuseks, miks jaehinnad ei kajasta tootmishinna tõusu või hinnamuutusi toormeturul võib olla tarneahela erinevate osaliste võime hinda mõjutada.

Näiteks peamiste toiduainete tootmine ja jaemüügi kanalid on suurte ettevõtjate kontrolli all, samas kui peamisi põllumajandussaadusi nagu piim, teravili ja juurviljad toodavad väikesed ettevõtjad. Leiti, et nende läbirääkimisjõu puudumine võib olla põhjuseks, miks hinnamuutused põllumajandussaaduste turul ei kandu üks ühele üle jaemüügi turule. Lisaks sellele leidis Leedu Konkurentsiamet, et nelja suurema jae-ettevõtja turujõud on selline, mis annab neile võrreldes väikemate konkurentidega eelise

³⁸ Väidetavalt esinevad samad probleemid piima ja piimatoodete turgudel.

nii tarbijate osas kui ka tarnijate/tootjatega hinna, allahindluste ja muude tarnetingimuste üle läbirääkimistel. Mida soodsamad on tarnetingimused, seda suuremad on suurte jae-ettevõtjate kasumimarginaal või soodsam lõpptarbijale müüdava toote hind, mis lõppkokkuvõttes tagab neile konkurentsieelise väiksemate jae-ettevõtjate eest. Samas leidis Leedu Konkurentsiamet, et lõpptarbijale on see kasulik, kes saab kõik vajaliku osta ühest kohast ja kellele suurte jae-ettevõtjate mahud võimaldavad pakkuda laia kaubasortimenti.

2009. aastal uuris Leedu Konkurentsiamet ka Leedu piimaturgu, ning kuigi uuring ei kinnitanud kahtlusi nagu kuritarvitaksid suurimad jae-ettevõtjad oma turujõudu, avastati ebaausate kauplemistavade kasutamist, mis seisnesid reklaamitasudes, allahindlustes, leppetrahvides jmt. Analüüs näitas, et 2008. aastal kogusid suurimad jae-ettevõtjad oma tarnijatelt ligi 60 mln euro eest reklaamitasusid ja muid hüvesid ning ligi 1,4 mln euro eest leppetrahve. Tasusid ja leppetrahve sellises suuruses pidas Leedu Konkurentsiamet põhjendamatult suureks. Mure jaeturu toimimise üle viis selleni, et 2009. aastal võttis Leedu Parlament vastu jae-ettevõtjate ebaausate kauplemistavade keelu seaduse, mille peamiseks eesmärgiks oli piirata olulise turujõuga jae-ettevõtjate turujõudu ja tagada olulise turujõuga jae-ettevõtjate ja tarnijate huvide tasakaal³⁹. Lisaks kohalduvad ebaausate kauplemistavade osas ka konkurentsiseadus ja tsiviilkoodeks.

Konkurentsiseaduse § 3 lõige 2 sätestab turgu valitseva seisundi definitsiooni, mille kohaselt on ühel või mitmel ettevõtjal turgu valitsev seisund, kui nende suhtes puudub konkurents või kui nende positsioon turul võimaldab turgu ühepoolselt selliselt mõjutada, et efektiivne konkurents on piiratud. Ettevõtja, kelle turuosa on 40% või enam, puhul eeldatakse turgu valitseva seisundi olemasolu, kui ei ole tõestatud vastupidist. See eeldus ei kehti jae-ettevõtja suhtes, kelle puhul sätestab Leedu konkurentsiseadus eriregulatsiooni, mille kohaselt 30% või suurema turuosaga jae-ettevõtja omab asjaomasel turul turgu valitsevat seisundit, kui ei ole tõestatud vastupidist.

Jae-ettevõtjate ebaausate kauplemistavade keelu seadus (JEKKS) kohaldub ettevõtjatele, kellel on oluline turujõud ja kes tegelevad jaekaubandusega Leedu territooriumil⁴⁰. JEKKS artikkel 1 lõike 3 kohaselt, kui olulise turujõuga jae-ettevõtja rikub ühekorraga nii JEKKS-i kui ka konkurentsiseaduse artiklit 9, mis keelab turgu valitseva seisundi kuritarvitamise, siis vastutab selline jae-ettevõtja konkurentsiseaduse alusel. JEKKS-i kohaselt on olulise turujõuga jae-ettevõtja, (i) kellel on vähemalt 20 kauplust müügipinnaga kokku 400 m² ja (ii) kelle eelmise majandusaasta müügitulu oli vähemalt 115 mln eurot. Kui jae-ettevõtja on välismaine äriühing, siis müügitulu arvestamisel tuleb aluseks võtta Leedus teenitud tulu. JEKKS artikkel 3 sätestab nimekirja ebaausatest tegevusest (lisa 5).

Kontrolli JEKKS täitmise üle teostab Leedu Konkurentsiamet, kes kontrolli teostamise käigus

- viib läbi uurimisi ja kohaldab sanktsioone, kui seadust on rikutud;
- võtab pädevuse piires vastu õigusakte seaduse kohaldamiseks. Konkurentsiameti kohustuseks on kontrollida ka jae-ettevõtjate lepinguid tarnijatega.

Leedu Konkurentsiameti hinnangul on JEKKS-i regulatsioonidest palju abi ning see on oluliselt aidanud kaasa jaekaubanduse ostuturu tasakaalustamisele. Oluline on ehk märkida sedagi, et viimase viie aasta jooksul on Konkurentsiamet JEKKS-i alusel jae-ettevõtjaid turujõu kuritarvitamise tõttu korduvalt trahvinud, viimane trahv summas 73 000 eurot määrati Leedu Rimile.

Soome

Ka Soome jaekaubanduse turg on väga kontsentreerunud. Turuliider S grupi turuosa on üle 40%, temast järgmise K grupi turuosa on ca 35%. Suuruselt kolmas Suomen Lähikauppa käes on 7% turust. Kontsentreerunud on ka toidutööstuse sektor, mille peamistes kaubagruppides (piimatooted,

³⁹ Law on the prohibition of unfair practices of retailers § 1 (1). Lithuania.

⁴⁰ Law on the prohibition of unfair practices of retailers §1 (2). Lithuania.

lihatooted, pagaritooted) domineerivad kaks suurimat tootjat. Lisaks suurtele on turul hulgaliselt väike- ja keskmise suurusega tootjaid. Soome konkurents- ja tarbijakaitseamet on jaekaubanduse turgu aktiivselt jälginud, muuhulgas viidi 2012. aastal läbi sektoriuuring⁴¹.

Uuring tuvastas järgmised peamised ebaausate kauplemistavade rakendamised:

- turustamise kulud;
- riski ülekandmine;
- omatoodete kasutamine, tootjate äriinfo ärakasutamine kaubanduse poolt.

Soome konkurentsipiirangute seadus (inglise keeles *Act on Competition Restrictions*) ebaausate kauplemistavade osas eriregulatsioone ei sätesta, küll on oluline märkida, et alates 01.01.2014 lisati õigusakti artikkel 4a, mille kohaselt kehtib turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeld ettevõtjate suhtes, kelle turuosa Soome jaekaubanduse turul on üle 30%.

Ebaausate kauplemistavade osas kohaldub ebaausate kauplemistavade seadus (inglise keeles *Unfair trading practices act*), mille eesmärgiks on ettevõtjaid B2B suhtes üldises mõttes kaitsta, samuti kaitsta ausat äritegemist, keelates konkurentsi kahjustavad kauplemistavad. Seadus kohaldub vaid B2B suhtes ja katab kõik majandussektorid, kuid ei sätesta nn musta või halli nimekirja ebaausatest kauplemistavadest. Küll keelab seadus informatsiooni ebaausa kasutamise, samuti muud agressiivsed kauplemistavad.

Ebaausate ärilepingu tingimuste seadus (inglise keeles *Unfair Terms in Contracts between Business Act*) on eriseadus, mille eesmärgiks on vähendada ebaausaid tingimusi B2B lepingutes, kaitstes eelkõige väikeettevõtjaid. Seadus kohaldub vaid nendele ärilepingutele, mille üks pool on teise poolega võrreldes nõrgemas positsioonis.

Lepingu seadus (inglise keeles *Contract Act*) sisaldab üldisi lepinguõiguse põhimõtteid, nagu näiteks hea usu põhimõte läbirääkimistel ja lepingu täitmisel, mis rakendub põhimõtteliselt ka ebaausate kauplemistavade lepingu suhtes. Seaduse § 36 kohaselt on ebaaus lepingutingimus kehtetu. Soome tootjad leiavad, et konkurentsiseadusesse lisatud artikkel 4a ei ole oma eesmärgi täitnud ning turuolukord ei ole oluliselt muutunud. Samas ei näe nad vajadust eriseaduse kehtestamiseks ja loodavad pigem erasektori algatusele, rõhutades siiski, et erasektori hea tava regulatsioon peaks sündima tootjate, tööstuse ja jae-ettevõtjate koostöös. Ka Soome konkurents- ja tarbijakaitseamet leiab, et vajalikud regulatsioonid ebaausate kauplemistavadega võitlemiseks on olemas ning täiendavate eriseaduse kehtestamine pole vajalik, seda enam et konkurents- ja tarbijakaitseamet tegeleb aktiivselt jaekaubandusturu jälgimisega. Üldiselt leiab aga Soome konkurents- ja tarbijakaitseamet, et kõik jaekaubandusturu probleemid ei ole konkurentsioiguse abil lahendatavad⁴². Soome eeliseks on kindlasti see, et kummagi suure jae-ettevõtja osas pole vaidlust selles, et nad on turgu valitsevas seisundis konkurentsiseaduse artikkel 4a tähenduses. Ilmselt mõjutab juba see asjaolu nende tegevust ja käitumist turul.

4.3.3. Ebaausate kauplemistavade käsitlus Eestis

Eesti ei ole ebaausaid kauplemistavasid toiduainete jaekaubanduses oma seadusandluses käsitlenud ning vabatahtlike heade kauplemistavade vastu võtmine on veninud pikemaks kui algselt plaanitud.

2015. aastal ilmunud toidukaupade tarneahela analüüsis andis ekspert Evelin Pärn-Lee (2015) soovitusi, kuidas Eestis ebaausate kauplemistavade tegeleda. Ta soovitas:

- anda Konkurentsiametile pädevuse ja kohustuse jälgida ning analüüsida ettevõtete vahelises suhtluses esinevaid ebaausaid kauplemistavasid.

⁴¹ <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2012/en/fca-reports-1-2012-study-on-trade-ingroceries.pdf>

⁴² OECD, Monopsony, lk 127.

- need tavad peaksid olema seadusega reguleeritud (kas erisätetena, tarbijakaitse- või konkurentsiseaduse sätete laiendamise või muutmise tulemusena).
- Konkurentsiseaduses tuleks turgu valitseva seisundi künnist alandada (praeguselt 40%-lt) vastavalt Eesti jaeturu eripäradele. Alternatiiviks oleks konkurentsiseaduse täiendamine olulise turujõuga ettevõtja mõistega ning turujõu kuritarvituste loetelu ja vastava keeluga.
- EK eeskujul jaekaubandust puudutavates kaasustes kasutada kaubaturu kitsamat määratlemist, s.o ostu- ja müügituru mõistet eraldi. Olukorras, kus jae-ettevõtja omatoode konkureerib tootja tootega, tuleks Pärn-Lee hinnangul kaaluda edasimüügihinna kehtestamise keelule erandi tegemist, kuna see võimaldaks tootjal jaehinna kujunemisel kaasa rääkida (suurendades konkurentsi ja innovatsiooni). Konkurentsiamet võiks nõustada tootjaid ja nende liite koostöö tegemise võimaluste kohta, et leevendada nende kartellisüüdistuse hirmu.

Eelpool toodud ideede valguses esitaski Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda 2017. aasta alguses riigikogu maaelu komisjonile „Toidu tarneahela ebaausate kauplemistingimuste seadus“ eelnõu projekti.

Antud aruande koostamise käigus viis EKI läbi intervjuud kõigi tarneahela lülide ekspertidega ja hinnangud ning ootused on väga erinevad. Tööstuse- ja kaubandusettevõtete esindajad soovivad, et Eestis esimese etapina rakendataks vabatahtlikud head kauplemistavad ja juhul kui need paari aasta jooksul olukorda ei paranda – alles siis hakata olukorda muutma seadusega. Põllumajandusettevõtete esindajad ei ole vabatahtlike heade kauplemistavade loomise ja rakendamisega aktiivselt kaasa tulnud, kuna ei usu selle efektiivsusesse ja soovivad seadusandlikku regulatsiooni.

Head kauplemistavad

Heade kauplemistavade koostamine sai Eestis alguse 2015. aasta märtsis. Kokkulepe heade tavade koostamiseks sõlmiti nelja organisatsiooni vahel:

- Eesti Toiduainetööstuse Liit
- Eesti Kaupmeeste Liit
- Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (EPKK)
- Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (EKTk)

Need organisatsioonid võtsid Eesti heade tavade väljatöötamisel aluseks 11 Euroopa organisatsiooni poolt 2011. aasta novembris esitatud kümme heade tavade põhimõtet ning ausate ja ebaausate tavade näidete loetelu, kuid samas hinnati neid tavalisid liialt üldisteks. Seega ELi üleste heade tavade sõnastust kohandati Eesti heade kauplemistavade jaoks ning lisati kaks põhiprintsiipi juurde (s.o punkt 11 ja 12 allpool). 2017. aasta aprillis toimunud XI Toiduainetööstuse aastakonverentsil, kui Eesti heade tavade läbirääkimised olid lõpusirgel, esitas EKTk-st Marko Udras mõned näited seni kokku lepitud ausatest ja ebaausatest tavadest (Udras, 26.04.2017). Kokku oli lepitud lisaks 12 põhiprintsiibile ka 41 ausa ja 48 ebaausa kauplemistava osas ja vaidlusi peaks lahendama hakkama EKTk juures asuv arbitraaž.

Eesti heade kauplemistavade põhiprintsiibid on EKTk andmetel 2017. aasta aprilli seisuga järgmised:

- 1) Lepinguosalised arvestavad alati tarbijate huvide ja tarneahela üldise jätkusuutlikkusega.
- 2) Lepinguosalised austavad üksteise vabadust iseseisvalt otsustada lepingute sõlmimise või sõlmimata jätmise üle.
- 3) Lepinguosalised lävivad üksteisega vastutustundlikult ja heas usus.
- 4) Kirjalikud lepingud peavad olema sõlmitud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.
- 5) Lepingutingimusi ei tohi reeglina ühepoolset muuta.
- 6) Lepinguid tuleb järgida.
- 7) Esitatav teave on täpne, ei ole eksitav ning edastatud õigeaegselt.
- 8) Järgida tuleb teabe konfidentsiaalsuse põhimõtet.
- 9) Tarneahela kõik lepinguosalised peavad ettevõtlusega seotud asjakohaste riskide eest ise vastutama.

- 10) Teisele lepinguosalisele esitatud nõudmised peavad olema põhjendatud ja tulenema seadusest või osapoolte kokkulepetest.
- 11) Lepinguosalised on võrdsed partnerid ja leping peab olema mitmepoolne kokkulepe, millega on nõus kõik pooled.
- 12) Mõistlikuks loetakse seda, mida samas olukorras heas usus tegutsevad isikud loeksid tavaliselt mõistlikuks.

Näiteid ausatest tavadest:

- Kui lepinguosalised lepivad kokku teatud tasudes (nt reklaami rahastamise tasu), siis lepitakse kokku ka tasu eest saadavas teenuses/hüves, mida on võimalik objektiivselt ja läbipaistvalt hinnata.
- Kampaania korraldamise tingimuste (sh tellimine, tarneajad, kaupade tagastamine jmt) eelnev kokkuleppimine.
- Lepinguosalised lepivad kokku sellises tarneteenuse hinnas, mis vastab osutatud teenuse hinnale/väärtusele.
- Lepinguosalised lepivad kokku mõistlikus standardiseeritud kaubaaluste kaoprotsendis.
- Arvete maksetähtajad peavad olema mõistlikud ning võtma arvesse kauba säilivusaega ja käibekiirust.

Näiteid ebaausatest tavadest:

- Keeldumine oluliste tingimuste kirjalikust fikseerimisest.
- Ühe ja sama kohustuse rikkumise korral leppetrahvi kohaldamise õiguse sätestamine vaid ühele lepingupoolele.
- Toote lõppemisest või ebapiisavast laovarust teise osapoole mitteteavitamine kokkulepitud tähtaja jooksul.
- Anda tagasi ebamõistlikul määral maha müümata kaupu, välja arvatud, kui need on uued ja tarbijale tundmatud või nende tarnimise initsiatiiv tuli tarnijalt.
- Tarnete teostamine väljaspool kokkulepitud tarneaegasid.

Oluliseks elemendiks ja sageli komistuskiviks vabatahtlike tavade rakendamisel on probleemide kiire ja erapooletu lahendamise võimalus. Eestis on planeeritud, et probleemide korral heade tavade rakendamises saavad osapooled pöörduda kaebusega ETKK arbitraažikohtu poole, kus esimeses etapis kaasatakse lepitaja. Erapooletu lepitaja tutvaks probleemi olemusega ja püüaks leida osapoolte vahel head kompromissi. Kui lahendust ei leita, siis on võimalus pöörduda ka arbitraažikohtu poole. Põllumajandustootjad on rõhutanud vajadust kõrvaldada nn hirmufaktor, kus tööstused või tootjad ei julge vaidlust alustada, kartes teise osapoole karistavat käitumist (kokkuostust keeldumine, kaupluse sortimendist väljajätmine jne). Anonüümsed kaebused ei oleks Eestis väga võimalikud, sest väikse turu tingimustes on probleemi analüüsil enamasti võimalik ka ettevõtte ära arvata. Lahenduseks oleks eelkõige mõtteviisi muutus ja mõlema osapoole tahtmine lepitaja abil hea lahendus leida ning distsiplineeriv võiks ka olla avalikkuse kaasamise võimalus.

Kahjuks on põllumajandustootjad senini jäänud (EPKK esindusel) jäänud heade tavade väljatöötamise protsessis passiivseks (kuna ei usuta vabatahtliku mehhanismi toimimise efektiivsusesse) ning „Head kauplemistavad toiduainete vertikaalses tarneahelas“ praeguses tekstis põllumajandustootjatele suunitletust ei kajastu. Lootus, et ahela ülemise poole, st tööstuse ja kaubanduse omavaheliste suhete parem reguleerimine jagab väärtusahelas tulu õiglasemalt ka põllumajandustootjatele, ei pruugi olla õigustatud. Põllumajandustootjad sooviksid tarneahela probleeme lahendada seaduse abil ning on selleks välja töötanud ka seaduseelnõu projekti. Kahjuks käsitleb ka see eelnõu projekt praeguses sõnastuses eelkõige tööstuse ja kaubanduse omavahelisi suhteid ning põllumajandustootjate osa jääb väga nõrgaks. Põllumajandustootjate ja töötajate vahel on probleeme lepingutega, maksetähtaegadega, hinnakujundusega jne.

Heade kauplemistavade kokkulepe loodetakse Eestis allkirjastada 2017. aasta sügiseks. Peale tavade kehtima hakkamist on oluline 1–2 aasta jooksul jälgida ning analüüsida, kas vabatahtlikult sõlmitud

kokkuleppeid ka järgitakse ja kas tekib oskus probleem lepitaja abil lahendada. Kui tava ei järgita, tuleb hakata välja töötama seadusemuudatusi, mis reguleeriks ahela lülide omavahelisi suhteid. Aluseks saab siin võtta EPKK poolt riigikogu maaelu komisjonile esitatud seaduse eelnõu projekti, kuid kindlasti tuleb sõnastust muuta nii, et see kataks ka põllumajandustootjaid puudutavad probleemid.

4.4. Eestis kehtiv konkurentsiseaduse erand ja toetusmeetmed

4.4.1. Tootjaorganisatsioonidele rakendatavad erandid konkurentsiseadusest

Nii Euroopa kui Eesti tarneahela parema toimimise korraldamise nõrk koht on keskendumine liigselt tarneahela kahe osapoole – tööstuse ja kaubanduse – omavaheliste suhete õiglasemale korraldamisele. Tagaplaanile on jäänud põllumajandustootjate ja tööstuste/kokkuostjate omavahelised suhted, kus on sama tõsised probleemid (maksetähtajad, lepingute puudumine, riskide ebaühtlane jaotus jne). Tarneahelat nähakse tervikuna vaid formaalselt, kuid reaalselt keskendutakse enam jaekaubanduse liialt suurele turujõule. Samas on ka toiduainetööstused Euroopa muutunud aina suuremaks ja võivad riikides omada väga suurt turuosa. Üheks võimaluseks põllumajandustootjaid kaitsta on kollektiivläbirääkimiste teel lepingutingimustes kokku leppimise seadustamine.

2013. aasta detsembris jõustunud määruse 1308/2013 artikkel 149 (nn piimapakett) võimaldab tunnustatud tootjaorganisatsioonidel oma piimatootjatest liikmete nimel pidada kollektiivseid läbirääkimisi lepingutingimuste, sh toorpiima koguse ja hinna üle.

Konkurentsi eksperdi Pärn-Lee arvates on tunnustatud tootjaorganisatsioonide tootjatest liikmed kehtiva regulatsiooni valguses siiski püsivas ohus, et nende tegevus on vastuolus EL eeskirjadega. Eksperdi sõnul on erialakirjanduses päris mitmes kohas viidatud sellele, et väikese- ja keskmise suurusega piimatootjate kokkulepetele EL konkurentsireeglid ei kehti, kuivõrd tegemist on vähetähtsate kokkulepetega⁴³ või kuna kokkuleppel puudub mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele⁴⁴. Samas ei tohi tema sõnul jätta tähelepanuta, et selliste kokkulepete osas kehtivad sel juhul siseriiklikud konkurentsireeglid, mis üldjuhul on harmoneeritud EL konkurentsireeglitega. Lisaks sellele on sõltumata kokkuleppe osapoolte suurusest ja nende turuosast alati keelatud hindade kokkuleppimine, tootmis- või müügitulu piiramine nagu ka turgude ja klientide jaotamine.

Edukateks ühisteks läbirääkimiseks peavad toorpiima tootjad hinna eelnevalt omavahel läbi rääkima ja kokku leppima, samas kehtiv regulatsioon nende omavahelisi läbirääkimisi ja vastavaid kokkuleppeid ei reguleeri ega luba, so neile erand ei kehti (erand kehtib vaid tunnustatud tootjaorganisatsioonidele). Ka ei ole võimalik, et edukateks läbirääkimisteks on konkurentsi eksperdi sõnul vaja toorpiima tootjate omavahelist kokkulepet, kes, kus ja kui palju toodab, mida võib aga käsitleda turu jaotamisena. Selleks, et põllumajandusettevõtjad julgeksid piimapaketiga (ja hiljem kui sarnased reeglid laienevad kõikide põllumajandussektoreite osas) sätestatud reegleid kasutada, on eksperdi arvates vaja suuremat selgust selles, missugused tegevused on lubatud ja mis keelatud. Hetkel on reeglid väga raskesti mõistetavad ja see ilmselt põhjendab osaliselt ka seda, miks nad ei ole laialdast rakendust leidnud. Esmane meede selle küsimuse puhul võiks eksperdi arvates olla nõustamise tagamine ning muidugi on vaja jõuda tootjaorganisatsioonide tunnustamiseni.

Antud projekti käigus EKI poolt läbi viidud intervjuudel hindasid liitude ja avaliku sektori eksperdid nn piimapaketi konkurentsireeglite erisust väga heaks. Samas ei ole piimapaketti 5 aasta jooksul Eestis reaalselt kasutatud ja piimatootjad intervjuude käigus seda heaks pidada ei osanud. Eesti probleemiks on see, et huvitatuse puudumise tõttu ei ole registreeritud ühtegi tunnustatud tootjaorganisatsiooni ja seega eelnevalt toodud läbirääkimiste erandit senini kasutada ei oleks tohtinudki. Eesti tootjad ei ole senini olnud huvitatud oma tootjaorganisatsiooni ametlikult tunnustama, sest:

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:291:FULL&from=EN>

⁴⁴ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC0427\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC0427(06))

- ei teata, millist kasu see annaks (konkurentsioiguse erandid);
- ei ole nähtud materiaalselt kasu, mida see annaks;
- ei ole olnud huvitatust ja oskust teha koostööd.

Enim tunnustatud tootjaorganisatsioone on Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias, kes piimapaketist tulenevaid võimalusi ka ära on kasutanud (hind on stabiilsem, läbirääkimiste jõud suurem).

Hinnaläbirääkimiste võimalus ja läbi selle suurem turujõud ongi piimapaketi kõige olulisemad võimalused. Kokkuleppeline vabatahtlik tootmismahu vähendamine on ühtse turu tingimustes raskendatud. Suure tõenäosusega leidub kriisisituatsioonis konkurent (samas riigis või teises riigis), kes tootmise laiendamisest ja turu hõivamisest on huvitatud. Tootjahindade langus võib kaasa tuua tootjate surve tootmise suurendamiseks, sest fikseeritud kulud (laenud, üldkulud) tahavad tasumist.

Tarneaahela seisukohalt oleks oluline ka EL määruse 1308/2013 artikkel 148, mis käsitleb kohustuslikke lepinguid. Antud artikli kohaldamisalasse kuuvad lepingu hõlmavad 41% EL piimatarnetest 13 liikmesriigis. Eesti ei ole antud artikli võimalusi soovinud kasutada, kuid samas aitaks riigi poolt sätestatud kohustuslike kirjalike lepingute olemasolu turgu korrastada ja tootjate ning töötajate vastutust tõsta.

Ühe olulise sammuna Euroopa tasandil arutatakse nn. piimapaketi laiendamist teistesse põllumajanduse valdkondadesse. Käesoleval hetkel Eesti sellest kasu ei saaks, sest ka teistes sektorites puuduvad tunnustatud tootjaorganisatsioonid üldse, kuid lähiaastatel need kindlasti tekivad ja siis oleks antud meede abiks tootjate turujõu suurendamisel.

On selge, et põllumajandustootjate turujõudu ja paremat positsiooni müügiläbirääkimistel aitabki kõige paremini suurendada liitumine tootjaorganisatsioonidesse ja aktiivsem ühistuline tegevus. Kahjuks on see arenenud Eestis väga vaevaliselt ja sellega peab aktiivselt edasi tegelema. ÜPP uue perioodi jooksul tuleks säilitada kõik need MAK-i meetmed, mis koostööd soodustavad, kuid neid tootjatele paremini tutvustada. Siin peaks palju suurem roll olema EPKK-l.

4.4.2. Ühistegevust soodustavad meetmed

Perioodil 2010–2014 oli Eestis 21 tunnustatud tootjarühma, mis koondasid peamiselt piima- ja teraviljatootjaid. Tunnustatud tootjarühmade liikmete arv ulatus 11-st kuni 792-ni. 2015. aastal tunnustati kolm tootjarühma, kokku 79 (peamiselt piimatootjast) liikmega.

ÜPP II samba alla kuuluv Eesti maaelu arengukava 2014–2020 sisaldab meetmeid, mis käivad väikese turujõuga ettevõtete positsiooni parandamise kohta toiduainete tarneaahelas. Meetme Tootjarühmade ja -organisatsioonide loomine (vt meetme kirjeldust lisast 6) raames saab toetust taotleda viie aasta jooksul alates tootjarühmana tunnustamise kuupäevast 467 500 eurot, mis jagatakse iga-aastasteks osamakseteks.

PRIA andmetel oli 2017. aasta veebruari seisuga selle meetme teises voorus saanud toetust viis ühistut, kellele maksti kokku 373 158 eurot. Kogu käimasolevaks programmiperioodiks on selle meetme jaoks eraldatud 6 mln eurot, mis moodustab MAK-i kogumahust 0,6%. Summa on väike, kuna ka huvitatus antud meetmest on tootjate poolt olnud tagasihoidlik. Järgmisel perioodil peaks summa suurenema, sest teadlikkuse kasvu mõjul peaks nõudlus antud toetusmeetme järgi kasvama.

Eksperthinnangul on meetme rakendamisel esinenud ka vastupidiseid mõjusid, st olemasolevate ühistute ja teiste tootjaorganisatsioonide koondumise asemel on loodud väiksemaid tootjarühmi või FIE-sid, kes toetuse taotlemiseks hakkavad üheskoos taas „ühinema“. Seega peaks antud meetme reeglistikku muutma nii, et toetataks vaid tegelikku koostööd.

Meetme Koostöö alla kuulub ühe tegevusena Lühikesed tarneaahelad ja kohalike turgude arendamine (vt meetme kirjeldust lisast 6). Selle alammeetme toetusmäärad on järgmised:

- Investeeringud seadmetesse ning infotehnoloogilistesse lahendustesse on toetatavad 40% ulatuses.
- Lao- ja müügihindade parendamine on toetatav 40% ulatuses.
- Haagiste ostmise ja rent on toetatav 40% ulatuses.
- Müügi- ja laopindade rent on toetatav 40% ulatuses.
- Koostööprojekti juhtimise ja haldamisega seotud kulud on toetatavad 90% ulatuses.
- Tutvustustegevustega seotud kulud on toetatavad 90% ulatuses.

Toetussumma on 200 000 eurot ühe lühikese tarneahela või kohalikel turgudel põllumajandustoodete ja toidu turustamisvõimaluste arendamiseks suunatud projekti kohta kogu programiperioodi jooksul.

PRIA andmetel sai 2015. aasta taotlusvoorus selle meetme raames toetust kaheksa põllumajandusliku majandustegevusega tegelevat ettevõtet, kellele maksti kokku 1 167 484 eurot. Kogu käimasolevaks programiperioodiks on Koostöö meetme jaoks eraldatud 18,7 mln eurot, mis moodustab MAK-i kogumahust 1,9%. Meetme lühikesed tarneahelad ja kohalike turgude arendamine osa selles on veelgi väiksem.

Meetme Teadmussiirde ja teavituse toetus (pikaajalised programmid) alla kuulub ka Ühistegevuse pikaajaline programm. Programmi eesmärgiks on tegeleda põllumajandussaaduste tootjate ja töötajate ühistegevusega seotud väljakutsetega, et muuta ühistegevuse koostöövorm järjest sisukamaks ning ettevõtjatele tulutoovamaks. 2016. aasta novembris allkirjastati raamleping Eesti Maaülikooli, MTÜ Eesti Põllumeeste Keskliidu, Maaelu Edendamise Sihtasutuse, MTÜ Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja, Eestimaa Talupidajate Keskliidu, Põllumeeste ühistu Kevili ja MTÜ Kevili Koolitused osalusel.

Ühistegevuse pikaajalise programmi teemavaldkonnad:

1. Ühistegevuse alase kompetentsi ja teabe levitamine kogu tarneahela ulatuses (nii tootmise kui ka töötlemisega tegelevatele ettevõtjatele), kasutades erinevaid kanaleid ja allikaid. Samuti tarneahela (tootmine, töötlemine, jaekaubandus) toimimise, läbipaistvuse ning osaliste turujõuga seotud teemad.
2. Rahvusvahelise ühistegevuse alase teadmiste levitamine, kasutades välisekspertide oskusteavet ning nõuandeid, pakkudes ning vahendades nende juhendamisteenuseid kohalikele ettevõtjatele, ehk rahvusvahelise ekspertiisi kaasamine kohalike probleemide ja küsimuste lahendamiseks.
3. Uute eksportturgude leidmine, asjaomaste turgude ning potentsiaalsete klientide kohta teabe levitamise kaudu, et jagada ning omandada kogemusi, kuidas üheskoos paremini täita võimalike klientide eksporttellimusi. Lisaks spetsiifilise ja praktilise info kogumine ja koondamine potentsiaalsete turgude kohta.
4. Ühisturunduse ning müügiarenduse tõhustamine, pakkudes sellekohaseid juhendamisteenuseid, et paremini ja oskuslikumalt ära kasutada ühisturunduse eeliseid ning saada täiendavaid ideid enda müügistrateegiate parendamiseks nii sise- kui välisturgudel. Samuti lühikeste tarneahelate ja otseturustuse kaudu müügitgevuse organiseerimine ning sellealaste võimaluste ulatuslikum kasutamine ning nende tutvustamine.

Antud programmi raames korraldatakse infopäevi, konverentse, ühe- ja kahepäevaseid täiendkoolitusi, ettevõtte külastusi Eestis ning välismaal; antakse välja käsiraamatuid ja teabematerjale; luuakse õpiringe põllumajandustoodete tootjatele ja töötajatele. Kuna programm alles käivitati, siis selle mõju ja efektiivsust saab hinnata 2–3 aasta pärast.

4.5. Kokkuvõte ja järeldused

Millistel juhtudel on põhjendatud konkurentsieeskirjades põllumajandustootjatele ja nende liitudele kui ühele tarneahela lülile erisuste tekitamine?

1. Tarneahela toimimise reeglistikku ja konkurentsieeskirju peab hakkama muutma juhul kui:
 - on näha olulisi turutõrkeid (hinnamarginaalide oluline muutus ühe ahelalüli kahjuks, hindade muutuste mitteülekandumine või väga aeglane ülekandumine teistesse ahela lülidesse jne);
 - tarneahela lülide turujõud on liialt ebavõrdne ja ohustab mõne tarneahela lüli jätkusuutlikkust;
 - tugevamat positsiooni tarneahelas kasutatakse ära ebaausate kauplemistingimuste rakendamiseks;
 - vabatahtlike heade tavade vaidluste lahendamine lepitajate abil või kohtuvaidlused ei vii ebavõrdse kohtlemise olulisele vähenemisele;
 - kehtivale konkurentsiseadusele tuginevad kohtuvaidlused ei võimalda kõrvaldada tarneahelast ebaausat kauplemist;
 - tarneahela toimimine ei taga elanike normaalset varustamist toiduainetega.
2. Euroopas ja Eestis on viimase kümnendi majanduskriiside käigus ilmnenud, et toidu tarneahela kõige nõrgemaks lüliks on olnud põllumajandustootjad, kelle osa loodud lisandväärtusest järsult vähenes ja kelle hinnatase ning kasumlikkus langesid paljude ettevõtjate jaoks alla jätkusuutlikku taset. Nende kanda langes suurem osa kriiside raskusest. Üheks oluliseks põhjuseks on siin põllumajandustootjate oluliselt väiksem turujõud ning põllumajandustootmise eripära (pole võimalik kiiresti pakkumist muuta ja tootjal on suured püsikulud loomade ülalpidamiseks, saagi kasvatamiseks ja koristamiseks.) Ebaausate kauplemistavade survega puutusid kriisi käigus rohkem kokku ka toiduainetööstused, kelle turujõud jäi alla jaekaubanduse turujõule. Erisuste tekitamine konkurentsiseadustes aitab erandlikus sundolukorras olevaid põllumajandustootjaid suurendada oma turujõudu, saada võrdsemat positsiooni tarneahelas ning vähendada ebaausaid kauplemistavasid.

Millised need erisused peaks olema ja kuidas võimalike instrumentide rakendamine muudab tarneahela paremini toimivaks?

3. Põllumajandustootjatele on vajalik võimaldada konkurentsireeglite erandit ja soodustada koostööd, kui on näha turu moonutusi (hinnamarginaalide väga ebaühtlane jaotus ja kiire muutumine ühe tarneahela osapoole kahjuks) ning tegemist on väikestest, killustunud põllumajandusettevõtetest koosneva sektoriga, mis peab oma toodangut müüma kontsentreerunud tööstusele ja kaubandusele. Praegu kehtiva nn piimapaketiga (EL määrus 1308/2013 artikkel 149) võiks olemasolevate põhimõtetega jätkata ka uuel eelarveperioodil. Põllumajandussektori konkurentsierandit tuleks laiendada ka teistesse põllumajandusvaldkondadesse, kus tarneahela toimimises on probleeme (Eestis näiteks köögivilja, sealihaga jne).
4. Eesti võiks hakata piimasektoris rakendama kohustuslikke kirjalikke lepinguid ((määrus 1308/2013 artikkel 148), see suurendaks ahelas stabiilsust, vastutustunnet ja oskust pikemaajalist koostööd teha.
5. Eesti ei kasuta käesoleval ajal neid võimalusi, mis EL konkurentsireeglites (määrus 1308/2013 artikkel 149) on põllumajandustootjatele antud, kuna puuduvad tunnustatud tootjaorganisatsioonid. Eestis tuleb esimese sammuna soodustada tootjaorganisatsioonide teket (sektorites, kus need puuduvad) ja olemasolevate tootjaorganisatsioonide tunnustamist. Eesti tootjatele on abiks praktiline informatsioon. Info ja kogemuste jagamist võimaldab ühistegevuse pikaajaline programm. Aktiivsemad eestvedajad peavad olema EPKK ja tootjate liidud.

6. Määruse 1308/2013 artikkel 149 (nn piimapakett) võimaldab tunnustatud tootjaorganisatsioonidel oma piimatootjatest liikmete nimel pidada kollektiivseid läbirääkimisi lepingutingimuste, sh toorpiima koguse ja hinna üle. Riikides, kus on tugevad tunnustatud tootjaorganisatsioonid (Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia) on tootjad antud erandist kasu saanud, Eesti on olnud liialt passiivne.
7. Eesti konkurentsioiguse eksperdi arvates on tunnustatud tootjaorganisatsioonide tootjatest liikmed ka kehtiva regulatsiooni valguses siiski püsivas ohus, et nende tegevuses võib leida vastuolu EL konkurentsi eeskirjadega. Seega peaks nii EL tasemel kui riikide konkurentsiametite poolt kindlustama tootjatele selgitused ja koolituse, et tootjad julgeksid määruses 1308/2013 pakutavaid võimalusi kasutada.
8. Lisaks põllumajandustootjatele antud konkurentsieranditele on tarneahela paremaks toimimiseks vaja tegeleda kogu ahelas levivate ebaausate kauplemistavadega. Siin lahknub praegu Eestis põllumajandustootjate ja teiste tarneahela lülide nägemus vajalikest sammudest. Põllumajandustootjad soovivad tarneahela ebaausaid kauplemistavasid vähendada seaduse abil, kuna nende läbirääkimisjõud on võrreldes turu teiste osapooltega nii palju väiksem ja vabatahtlike heade tavade toimimisele ei usuta. Ahela teised lülid (tööstus ja kaubandus), Konkurentsiamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja ETKK soovivad aga esimeses etapis tugineda vabatahtlikele headele tavadele ja kui need ei toimi - siis asuda seadust muutma.
9. Teiste riikide kogemus ja ka Eesti vabatahtlike heade tavade väljatöötamise käik näitab, et vabatahtlikest headest tavadest on kasu ahela eri lülide vahelise dialoogi edendamisel ja see parandab ahela teiste lülide probleemide mõistmist.
10. Eestis peab ETKK eestvedamisel jõudma võimalikult kiiresti toidu tarneahela heade tavade vastuvõtmiseni ja allkirjastamiseni. Lisaks tööstuse ja kaubanduse probleemidele peab antud heades tavades paremini katma ka põllumajandustootjate-tööstuste ja põllumajandustootjate-kaubanduse vahelised tarneahela probleemid (korrektsed lepingud, riskide jagamine, maksetähtajad). Põllumajandustootjad on vabatahtlikes tarneahela heade tavade algatustes olnud passiivsed nii Eestis ka teistes Euroopa riikides.
11. Nii Euroopas kui konkreetselt Eesti tasemel tuleb tagada heade tavade mittejärgimise puhul kiire ja neutraalne vaidluste lahendamise võimalus. Eestis saab selleks olla Eesti Kaubandus-Tööstuskoja arbitraaži juures tegutsev lepitaja ja kohus. Probleemiks jääb anonüümse kaebamise võimatus, kuna väikese riigi tingimustes on probleemsed osapooled kergesti identifitseeritavad.
12. Eestis tuleb 1–2 aasta jooksul peale heade tavade vastuvõtmist jälgida ja analüüsida, kas antud tavadest on abi tarneahelas esinevate halbade tavade vähendamisel.
13. Kui analüüsi käigus leitakse, et head tavad on reeglistikuna riigis küll olemas, kuid ei toimi, siis tuleks kaaluda, kuidas tarneahela halbu tavasid seadusega likvideerima asuda (Konkurentsiseaduse täiendamine või eraldi seadus).
14. EL-s peab EK eestvedamisel põhjalikult analüüsima nende riikide kogemust, kus on seaduste muutmisega asutud vähendama ebaõiglaseid kauplemistavasid - kas ja kuidas on muudatused tarneahelat mõjutanud.
15. Hinnakujunemise selgusele tarneahelas aitaks kaasa kui tootjad/töötajad enam kasutaks (kooskõlas Konkurentsiseadusega) kaubandusega vertikaalsetel läbirääkimistel lõpphinna maksimumi või juurdehindluse protsendi kindlaks määramist.

Millistel juhtudel on toidutarneahela paremaks toimimiseks põhjendatud ÜPP täiendamine uute instrumentidega või on soovitud eesmärged võimalik saavutada ka olemasolevate instrumentide täiendamise või ümber kujundamisega?

16. Tarneahela paremaks toimimiseks tuleb uuel eelarveperioodil MAK-i raames jätkata meetmetega, mis aitavad kaasa ettevõtjate paremale informeeritusele turust (koolitused, nõustamine), ja koostöö arendamiseks loodud meetmetega. Eesti tootjad vajavad peale nõukogudeaegset negatiivset kogemust sundkoostööst aega ja informatsiooni, et hakata hindama koostöö olulisust. MAK-i rahastus ühistegevuse toetuseks peab uuel perioodil olema suurem, sest põllumajandustootjate huvi ühistegevusest peab lähiaastatel paratamatult kasvama (vastasel juhul jäävad tootjad rahvusvahelises konkurentsivõitluses lootusetult alla). Samas tuleb meetme kavandamisel ja rakendamisel vaadata, et soodustataks tõelist koostööd, kus oleks piisav arv partnereid ja mille läbi lisandväärtus ja efektiivsus ka reaalselt suureneks.
17. Turujõu ühtlasem jaotus tarneahelas aitab vähendada ebaausaid kauplemistavasid. Balti riikide põllumajandusorganisatsioonide ühine arvamus (2017. aasta seisuga) on, et ühistute loomist tuleb toetada maaelu arengu poliitika raames makstavate toetuste ja investeerimistoetuste kaudu. Nad pakuvad välja ka toetuste kehtestamise riikide üleste ühistute loomiseks. Senini ei ole Eesti tootjate huvi antud meetmete vastu olnud suur, kuid aja jooksul peaks see kasvama, sest ilma koostööta ja parema organiseerumiseta kaotavad Eesti tootjad oma konkurentsipositsiooni nii sise- kui välisurul.
18. EK võiks välja töötada ELi-ülese vabatahtliku heade tavade juhendi, sest praegu on ELi liikmesriikide praktika väga erinev. Juhend võiks olla konkreetsem praegu kehtivast The Supply Chain Initiative (SCI). Heade tavade juhend peaks katma kõik tarneahela lülid. Lisaks tööstusele ja kaubandusele tuleb haarata ka põllumajandustootjate-tööstuste ja põllumajandustootjate-kaubanduse probleemid, mis praegu on nõrgalt esindatud.
19. Investeerimistoetuste planeerimisel ja rakendamisel tuleb enam lähtuda tervikliku tarneahela ideest. Investeerides ühte ahela lülisse, kuid jättes tähelepanuta teised lülid, võime halvendada turu olukorda. Nii on Eestis aastate jooksul taandarenenud osa aiandussektorist, kus investeeriti vähe uute kasvatustehnoloogiate, hoiustamistingimuste ja töötlemise arendamisesse. Piimatootmise arendamise kõrval pöörati aastaid liialt vähe tähelepanu konkurentsivõimelise piimatööstuse arendamisele, mis tõi kaasa suure toorpiima väljaveo Eestist.
20. Koostööl tuginevate tootmise ja töötlemise arendamisele mõeldud investeerimistoetuste osas tuleb eelistada meetmena soodsaid krediite ja laenude garanteerimist, mitte otsest toetamist (mis rikub liialt õiglast turukonkurentsi).
21. Turujõudu aitab suurendada parem koostöö. Mitmel tasandil on leitud, et põllumajandusühistute loomine peab elavnema, kuna see tugevdab põllumajandustootjate positsiooni toidu tarneahelas. Nii COPA-COGECA, põllumajandusturgude rakkerühm kui ka EPKK leiavad, et ühistulise tegevuse arendamist toetaks erand konkurentsiseaduses, mis võimaldab tootjatele paremat koostööd pakkumise mahu määramisel ja hindade kujundamisel.
22. Turujõudu aitab suurendada ka parem turust informeeritus. Edasi tuleks arendada ühtset turuinfo süsteemi nii EL tasemel kui Eestis. Senini on põllumajandusturgude info kogumine, analüüs ja sektorile tutvustamine olnud lünklik ja heitlik ning pole ühtlaselt katnud kogu tarneahelat. Turuinfo süsteemil peaks olema järgmised omadused: kindel ühtne rahvusvaheline metoodika; andmete kogumise piisav sagedus; kõigi olulisemate põllumajandussektorite ja toidutööstuste katmine; kõigi olulisemate hinnatasemete katmine; info kogumise, töötlemise ja avaldamise kiirus; andmete kogumisel, edastamisel ja avaldamisel tänapäevaste IT lahenduste kasutamine; info kogumise järjepidevus ja selge finantseerimine; kohustuslikkus EL liikmesriikide jaoks (sest vaid osad riikid kattev vabatahtlik süsteem senise kogemuse põhjal ei käivitu ja ei ole kasutatav). Kogutud infot peaks ka pidevalt analüüsima, mis aitaks paremini prognoosida turu trende, õigeaegselt reageerida riskidele ning paremini

ette näha võimalikke kriise. Turuinfo olemasolu võimaldaks õigeaegsemalt käivitada kriisimeetmeid ja muuta tarneahela efektiivsemaks. Lisaks avalikule sektorile on vajalik infot turu kohta regulaarselt pakkuda ka ettevõtjatele.

Millised on toidutarneahela toimimise osas teiste EL liikmesriikide parimad praktikad, mida saaks üle ELi rakendada?

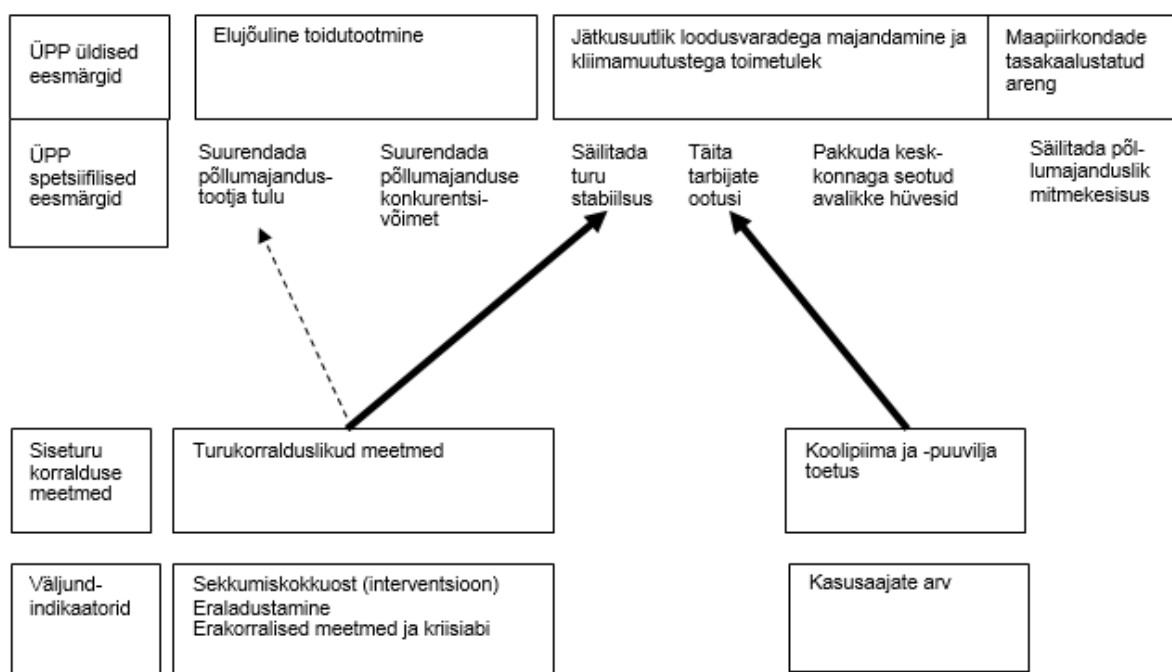
23. Põhjalikumalt tuleb analüüsida nende riikide kogemust (näiteks Läti ja Leedu), kus on vastu võetud eraldi tarneahela toimimist käsitlev seadus, ja vaadata, kuidas antud seadus töötab ning millised on reaalsed tagajärjed (muudatused müügimahtudes, tarnekindlus, hindade muutus jne). Läti eksperdi käesoleva aasta juulis antud esialgse hinnangu kohaselt alates 1.01.2016 Lätis kehtima hakanud seadus oma eesmärgi täielikult ei täida, kuid siiski omab teatud positiivseid efekte: mitmed varasemad jae-ettevõtjate praktikad, mis olid tootjate suhtes ebaausad, on saanud kontrolli alla, näiteks riiulitasud ja reklaamitasud on vastusooritusega kooskõlas jne.
24. Belgia riikliku tarneahelaalgatuse liikmed ja välisvaatlejad nõustuvad, et sellega on jõutud märkimisväärsete tulemusteni. Seda peetakse tõhusaks, kuna sellesse on kaasatud kõik tarneahela lülid (k.a põllumajandustootjad) ning see pakub, vastava seaduse puudumisel, ebaõiglaste kauplemistavade eest teatavat kaitset. Oluline on just kõigi tarneahela lülide vaheliste ebaausate kauplemistavade reguleerimine, mitte keskendumine vaid jaekaubanduse liigsest turujõust tulenevatele probleemidele. Riigi aktiivne partnerlus ja toetus vabatahtlike heade tavade väljatöötamisel võiks olla normiks kõigis EL riikides.
25. Eesti kogemus turuinfosüsteemi väljaarendamise ning hinnamarginaalide arvutamise osas võiks olla heaks sisendiks EL turuinfo süsteemi ülesehitamisel, mis suurendaks tarneahelate läbipaistvust. Eesti süsteemi tugevus on, et kaetakse ühtse süsteemiga tarneahela erinevaid lülisid (kokkuostuhinnad, tööstuse väljamüügihinnad, jaehinnad; tavatooted/mahetooted, hinnamarginaalid).
26. Riigid, kus on probleemiks põllumajandustootjate ühistegevus (sh Eesti), peaksid ÜPP koolitust toetavate meetmete kaudu võimaldama tootjatel ja töötajatel tutvuda enam arenenud ühistulise tegevusega riikide (näiteks Taani, Iirimaa) tootjate kogumuste ja praktikatega, et paremini aru saada koostööst tulenevast lisaväärtusest.
27. Praeguse seisuga omab EK ülevaadet, kuidas riigiti on ebaausate kauplemistavadega võitlemine korraldatud (kas on vabatahtlikud head kaubandustavad, kas ja millist seadusandlust rakendatakse jne). Samas oleks vajalik objektiivne analüüs, milline on olnud vabatahtlike heade kaubandustavade rakendamise tegelik mõju põllumajandustootjatele ja millised on tarneahelat seadusega suunavate riikide (näiteks Läti ja Leedu) kogemused peale seaduste rakendamist. Sellise analüüsi võiks EK teostada.

5. Turule sekkumine ja riskijuhtimine

5.1. Turule sekkumine

5.1.1. Turukorraldusmeetmete mõju teoreetilisest aspektist

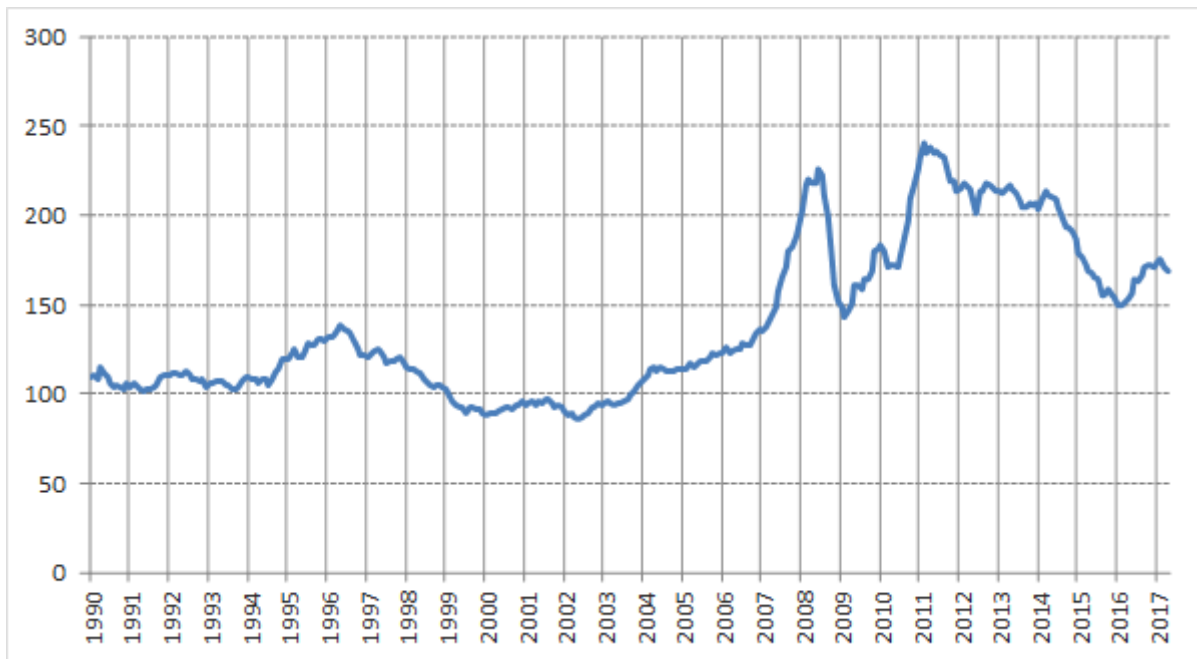
ÜPP I samba moodustavad otsetoetused põllumajandusettevõtjatele ning turukorralduslikud meetmed. Turukorraldusmeetmed on meetmete kogumik, mis reguleerib põllumajandusturgusid EL-s. Nende eesmärgiks on säilitada põllumajandusturu stabiilsus ning säilitades stabiilsed hinnad, toetatakse ühtlasi ka põllumajandustootjate tulu stabiilsust (joonis 36). Turukorraldusmeetmed koosnevad spetsiifilistest poliitikameetmetest, mis aitavad parandada põllumajandusturgude toimimist.



Joonis 36. Turukorraldusmeetmete ja ÜPP eesmärkide seosed

Allikas: Kohandatud joonis Matthews, 02.11.2015

Põllumajandusturud on muutunud märgatavalt ebastabiilsemaks kui aastakümneid tagasi. Ebastabiilsus väljendub peamiselt hindade volatiilsuses (joonis 37). Peamiste põhjustena tuuakse erialakirjanduses välja järgmist: vähenenud riiklik sekkumine põllumajandusturu korraldusse, pikemas perspektiivis kasvav nõudlus (maailma rahvastik ja ostujõud), turgude suurem globaliseerumine, põllumajandussaaduste hindade suurenenud seotus naftahindadega, suhteliselt madalad varud (mis võiks hindu stabiliseerida), spekulatsioonid börsidel ja kliimamuutused (EKI, 2015a). Kuna EL põllumajandusturud moodustavad olulise osa maailmaturust, siis mõjutavad muutused maailmaturul ka EL-i põllumajandussektorit.



Joonis 37. Toidu maailmaturu hinnaindeks 1990–2017 (FAO toiduhinnaindeks 2002–2004=100)

Allikas: FAO, www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en

EK (EC, 2011) kohaselt on turukorraldusmeetmed (nt sekkumiskokkuost) hinna toetuse meede. ÜPP algusaegadel olid hinnatoetusmeetmed peamised instrumendid turu stabiilsuse ja põllumajandustootjate sissetulekute tagamisel. Kahel viimasel kümnendil toimunud ÜPP reformid on vähendanud põllumajandustootjate isoleeritust turgudel toimuvast, st turuhinnatoetus on vähenenud. Kui 1990ndate alguses moodustas turuhinnatoetus kogu EL-i põllumajandussektori toetusest üle 70%, siis ÜPP programmiperioodi 2014–2020 alguseks oli turuhinnatoetuse osa vähenenud 17%-ni. Põllumajandustootja toetusest peamise osa moodustavad turgude toimimist mittemoonutavad toetused (hektaripõhised otsetoetused) (OECD, 2015). Seega vähenes ka kulukate turukorraldusmeetmete rakendamine. Käesoleval ajal kasutatakse turukorraldusmeetmeid pigem kriisilukorras. Kui varem mõjutasid sekkumiskokkuostuhinnad EL-i turuhindu, siis praegu on EL-i hinnad maailmaturu hindadega kooskõlas ja sekkumiskokkuostuhind on pigem baashind, mis garanteerib tootjale minimaalse hinna. Turukorraldusmeetmete kasutamine annab tootjatele hindade madalseisus (vastava toote ülepakkumise korral) täiendava võimaluse (osaliselt) toodang siiski müüa ja selle eest sekkumiskokkuostuhinda saada.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et EL põllumajandussektor toimib üha enam turupõhimõtete järgi ja vähem on kaasatud turukorraldust (näiteks on loobutud tootmisele seatud kvootidest, samuti eksporditoetustest, vähenenud on sekkumiskokkuostuhinnad).

5.1.2. Turukorraldusmeetmete kasutamine ja mõju perioodil 2014–2016

EL siseturu korraldamiseks, turgude stabiilsuse ja põllumajandustootjate rahuldava elatustaseme tagamiseks rakendatakse otsetoetuste kõrval ka hinnatoetusmehhanismidena sekkumiskokkuostu ja eraladustamist.

Sekkumiskokkuostu rakendatakse (kõva ja pehme) nisu, (veise- ja vasika)liha, lõssipulbri, (koorimata) riisi ja või puhul. Eraladustamist kasutatakse juustu, linakiu, liha (vasika- ja veiseliha, sea-, kitse- ja lambaliha), lõssipulbri, oliiviõli ja lauaoliivide, valge suhkru ja või turgude mõjutamiseks (EL määrus 1308/2013).

Kuna sekkumiskokkuostu ja eraladustamise meetmete rakendumine oleneb suuresti hindade tasemest turul, siis on järgnevas analüüsis ära toodud ka hindade dünaamika perioodil 2014–2016. Antud alapeatükk keskendub turukorraldusmeetmete mõju hindamisele piima- ja sealihakriisi näitel.

Piimasektor

Piimatoodetest rakendatakse sekkumiskokkuostu võile ja lõssipulbrile eesmärgiga stabiliseerida piimaturgu ning toetada piimasektorit. Sekkumiskokkuostu abil tagatakse tootjatele minimaalne hinnatase või ja lõssipulbri eest. Sekkumiskokkuostu puhul on kokkuostuhind fikseeritud. Meede on avatud igal aastal 1. märtsist–30. septembrini, mil EL-i kokkuostu on võimalik müüa kuni 50 000 tonni võid fikseeritud hinnaga 2218 eurot/tonn ning 109 000 tonni lõssipulbrit hinnaga 1698 eurot/tonn (EL määrused 1308/2013 ja 1370/2013). Kui aastased maksimaalsed kogused on täitunud, võib EK otsustada turuolukorrast tulenevalt jätkata kokkuostu pakkumusmenetluse teel või kriisi tingimustes erakorraliselt suurendada aastaseid maksimaalseid kindla hinnaga kokkuostetavaid koguseid ning sekkumisperioodi pikendada. Sekkumisvarud turustatakse turuhindade tõustes EK otsusel enampakkumise korras.

Eraladustamise puhul antakse toetust juustu, lõssipulbri ja või ladustamiseks juhul, kui turuolukord seda nõuab (nt toote turuhinna suur langus, tootmiskulude kiire tõus). Meetme käivitades kõrvaldatakse osa toodetest teatud ajaks turult, seejuures saab toodete ladustamise ja säilitamise eest toetust. 2014. aastast alates käivitub eraladustamine vajadusepõhiselt EK algatusel.

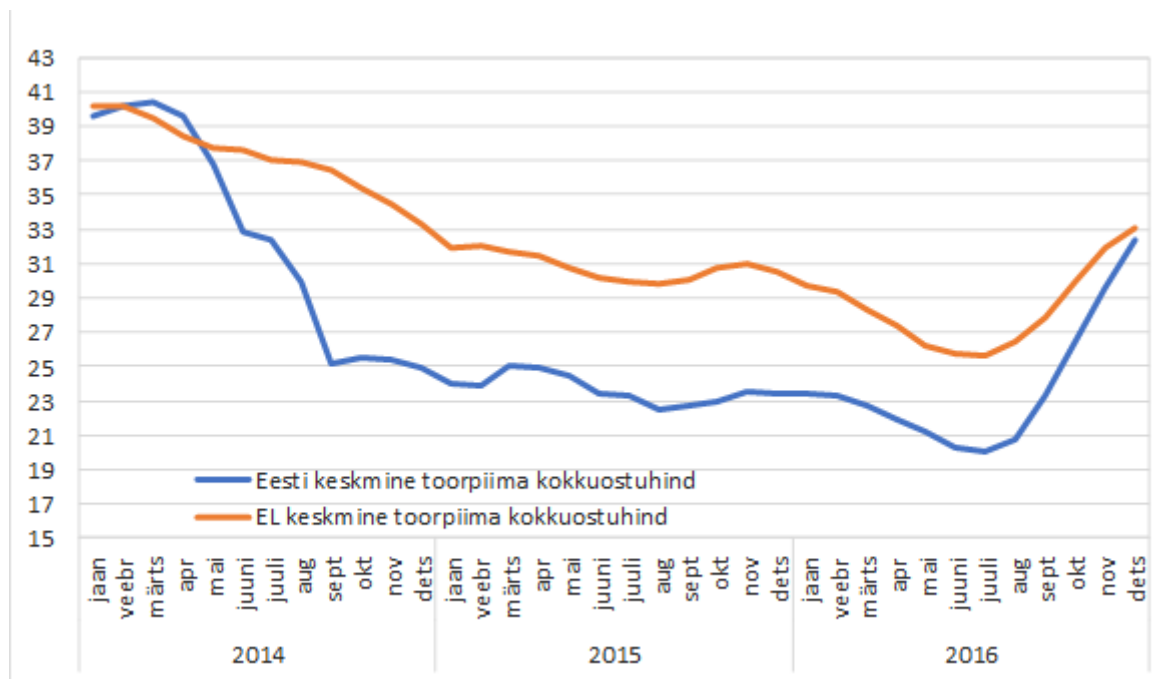
EK põllumajandusekspertide hinnangul (EC, 2014a) püsis 2014. aasta I poolaastal piimaturu olukord nii maailmas kui ka Eestis soodne. Nõudlus piimatoodete järele püsis suur ning piima kokkuostuhind oli kõrge. Teiste EL liikmesriikide kõrval oli piima kokkuostuhind rekordiliselt kõrge ka Eestis, kus märtsis maksti piima 100 kilogrammi eest 40,33 eurot, mis küll suve lähenedes langes, kuid säilitas aastataguse taseme. 2014. aasta II poolaasta alguses muutsid nõudluse vähenemine Aasias, ebakindlus Venemaaga kauplemisel ning tootmishooaja pikenemine Uus-Meremaal olukorra piimaturul pingeliseks ning hinnad hakkasid langema. Augustis süvendas veelgi tendentsi hindade langusele Venemaa-poolne keeld piimatoodete impordile paljudest riikidest, sh ka Eestist. Lisaks Venemaa impordipiirangutele takistas Eesti piimaturu arengut ka prognoositud kvoodiületamise tasu. Hinnalangus süvenes ning aasta lõpus maksti Eestis piima kokkuostul 25 eurot/100 kg (joonis 38). Eesti aastakeskmiseks kokkuostuhinnaks kujunes 32,70 eurot/100 kg, mis oli 3,3% madalam kui aasta varem ning 12% madalam kui EL-s samal ajal. Olukord piimasektoris tekitas vajaduse ülevõetud piima enam töödelda pikema säilivusajaga toodetesse, mida oleks võimalik ladustada ja säilitada, kuni otsitakse uusi turustamisvõimalusi või võimaldaks oodata nõudluse uut kasvu turul.

Venemaa poolt EL-i piimatoodete impordi keelustamine viis kokkuostuhinnaga koos ka piimatoodete hinnad langusesse. Turuolukorra kiire halvenemine sundis EK 2014. aasta III kvartalis vastu võtma otsuse, millega erakorraliselt pikendati või ja lõssipulbri sekkumiskokkuostu 2014. aasta lõpuni ning ühtlasi võeti vastu eelnõu või, lõssipulbri ja juustu eraladustamise käivitamise kohta. Samuti anti erakorralist toetust nende riikide piimatootjatele, keda Venemaa impordipiirangud enim mõjutasid (s.o Eesti, Läti, Leedu ja Soome, kokku ligi 40 mln eurot, sh Eestile 6,9 mln eurot; Komisjoni delegeeritud määrused 1263/2014 ja 1370/2014).

Keerulisele turuolukorrale vaatamata 2014. aastal sekkumiskokkuostu üheski liikmesriigis ei kasutatud. Eestis ei leidnud kasutust ka piimatoodete eraladustamine.

EK põllumajandusturu aastaülevaatest (EC, 2015) nähtub, et 2015. aasta alguses leevenesid pinged maailma piimaturul. Põuast põhjustatud piimatoodangu langus Okeaanias ja Uus-Meremaal ning kvoodiületuse trahvide hirmus raamidesse surutud piimatoodang EL-s viisid piimaturul hinnad tõusule. Kuid hinnatõus jäi lühiajaliseks, kuna aprillis-mais algas EL-s uus kvoodisüsteemita piima tootmishooaeg, mistõttu suurenes kohe piima tootmine. 2015. aastal suurenesid EL-i piimatarned 2%, hoolimata keskmise kokkuostuhinna 17%-lisest langusest. EL, Uus-Meremaa, Austraalia ja USA

piimatoodang kokku suurenes 2015. aastal ligi 5 mln tonni. Samal ajal nõudlus piimatoodete impordi järele püsis varasemal tasemel. Import Venemaale oli endiselt keelustatud, nõudlus oli piiratud ka Hiinas, Lähis-Idas ja Põhja-Aafrikas. Seetõttu kasvasid piimatoodete varud nii Uus-Meremaal kui ka Euroopas. Mainitud põhjustel hakkasid piimatoodete hinnad uuesti langema.



Joonis 38. Toorpiima kokkuostuhind EL-s ja Eestis perioodil 2014–2016, eurot/100 kg

Allikas: Statistikaamet, EK

Viie kasvuaasta järel vähenes Eestis piimatootmine 2015. aastal. Põhilisteks põhjusteks olid tootmise piiramine tarnekvoodi ületamise kartuses ning 2014. aasta II poolest alates püsinud väga madal kokkuostuhind. Kahanenud sissetulek ning probleemid piima turustamisel viisid olukorrani, kus osa tootjaist vähendas karja või loobus tootmisest. Piimalehmade arv vähenes aastaga 5,2%, piimatoodang 2,7%, toorpiima eksport aga 25,6%, mis tekitas olukorra, kus Eesti siseturule jäi oluliselt suurem kogus toorpiima, mis tuli toodeteks väärindada. Eestis oli 2015. aastal aastakeskmine kokkuostuhind 23,70 eurot/100 kg, mis oli 2014. aastaga võrreldes 28% madalam ja 23% madalam kui keskmine kokkuostuhind samal perioodil EL-s, kus toorpiima aastakeskmiseks kokkuostuhinnaks kujunes 30,83 eurot/100 kg.

Eestis kasvas 2015. aastal 2014. aastaga võrreldes oluliselt juustu (+9%) ja või (+11%) tootmine (tabel 8). Samal ajal kasvas juustu koguseline eksport 17% (tabel 9), ent keskmine ekspordihind alaneks 15%. Samas või koguseline eksport kahaneks 31% ja keskmine ekspordihind oli 13% madalam kui 2014. aastal. Lõssipulbri tootmine väheneks 2015. aastal aasta varasemaga võrreldes 36%, ekspordikogus aga kahaneks poole võrra, ent ekspordihind püsis kõrgemal sekkumiskokkuostuhinnast. Piimatootjate kõrval sattusid raskustesse ka piimatöötledjad. Järsult vähenesid piimatööstuste müügitulu ja eksport (tabel 10). Import kasvas juustu ja või osas, väheneks lõssipulbri osas (tabel 11).

Tabel 8. Piimatoodete toodangu maht Eestis perioodil 2014–2016, tonni

Toode	2014	2015	2016
Juust	21 800	23 700	24 400
Lõssipulber	5 500	3 500	1 700
Või (rasvasisaldus 80-<90%)	4 500	5 000	5 000

Allikas: Statistikaamet

Tabel 9. Eesti piimatoodete eksport perioodil 2014–2016

Toode	Kogus (tonni)			Väärtus (tuhat eurot)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Piimatoodete eksport* kokku (KN0401-0406)	277 532	237 173	254 698	181 835	128 459	122 263
sh juust (KN040690)	9 582	11 242	12 735	38 417	38 256	40 336
sh lõssipulber (KN040210)	4 842	2 515	382	13 707	4 457	607
sh või (KN040510)	2 307	1 586	1 545	7 970	4 750	4 311

Märkus: KN – kombineeritud nomenklatuur

* Eest päritolu kaupade eksport, mis sisaldab ka piimatootjate poolt eksporditud toorpiima

Allikad: Statistikaamet, Eurostat

Tabel 10. Piimatoodete tootmine Eesti piimatööstustes perioodil 2013–2015*, tuhat eurot

Näitaja	2013	2014	2015
Müügitulu	394 029	385 526	330 050
Toodangu väärtus	362 100	362 834	307 803
sh müük mitteresidentidele**	1 127	1 013	82 923

* Andmed 2016. aasta kohta pole veel avaldatud.

** Müük mitteresidentidele on piimatoodete eksport piimatööstustest.

Allikas: Statistikaamet

Tabel 11. Piimatoodete import Eestisse perioodil 2014–2016

Toode	Kogus (tonni)			Väärtus (tuhat eurot)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Piimatoodete import* kokku (KN0401-0406)	32 862	31 400	23 659	60 208	51 973	48 262
sh juust (KN040690)	2 777	4 165	3 566	12 789	15 643	14 235
sh lõssipulber (KN040210)	1 050	412	482	3 059	1 236	1 267
sh või (KN040510)	970	1 175	1 378	3 761	4 020	4 752

Märkus: KN – kombineeritud nomenklatuur

* Import päritoluriigi järgi.

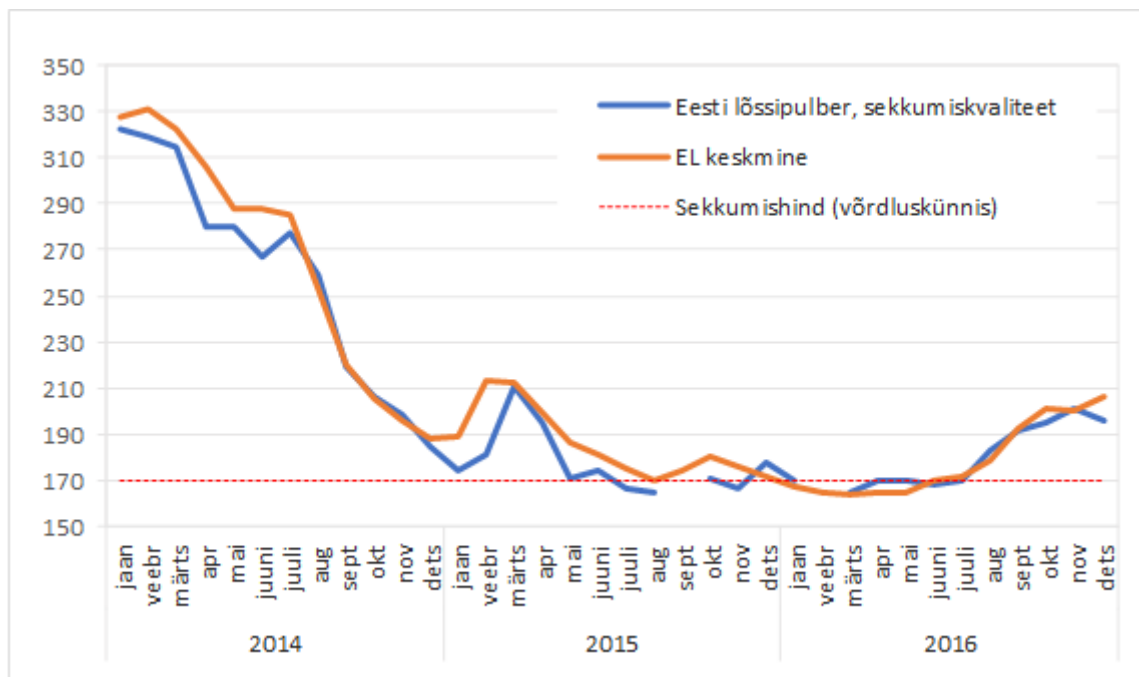
Allikad: Statistikaamet, Eurostat

Kriisilukorra leevendamiseks kinnitati 2015. aasta sügisel EL erakorraline abimeetmete pakett kogumahus 500 mln eurot, millest 420 mln eurot oli ette nähtud liikmesriikide loomakasvatussaaduste sektori tootjate otseseks abistamiseks. Eestile määratud summa oli 7 561 692 eurot (Komisjoni delegeeritud määrus 2015/1853), millest 75% ehk 5,67 mln eurot maksti piimatootjatele. EL-st tulnud toetusele lisandus 7 mln eurot Eesti riigieelarvest, millest piimatootjatele maksti 6,25 mln eurot. Lisaks sellele avati ajutine erakorraline juustude eraladustamine kokku 100 tuhandele tonnile juustule. Juustude eraladustamistoetust ei ole võimalik taotleda juustudele, mis ei sobi pikaajaliseks säilitamiseks üle laagerdumisaja. Iga liikmesriik sai 2014. aasta referentsi põhjal maksimaalsed juustude ladustamiskogused. Eestile määrati maksimaalseks tootekoguseks 454 tonni (Komisjoni delegeeritud määrus 2015/1852). Eesti juustutootjad seda lisameedet ei kasutanud, mille üheks põhjuseks oli asjaolu, et skeemi raames ei ole võimalik ladustada Eestile tüüpilisi noori poolkövasid juuste.

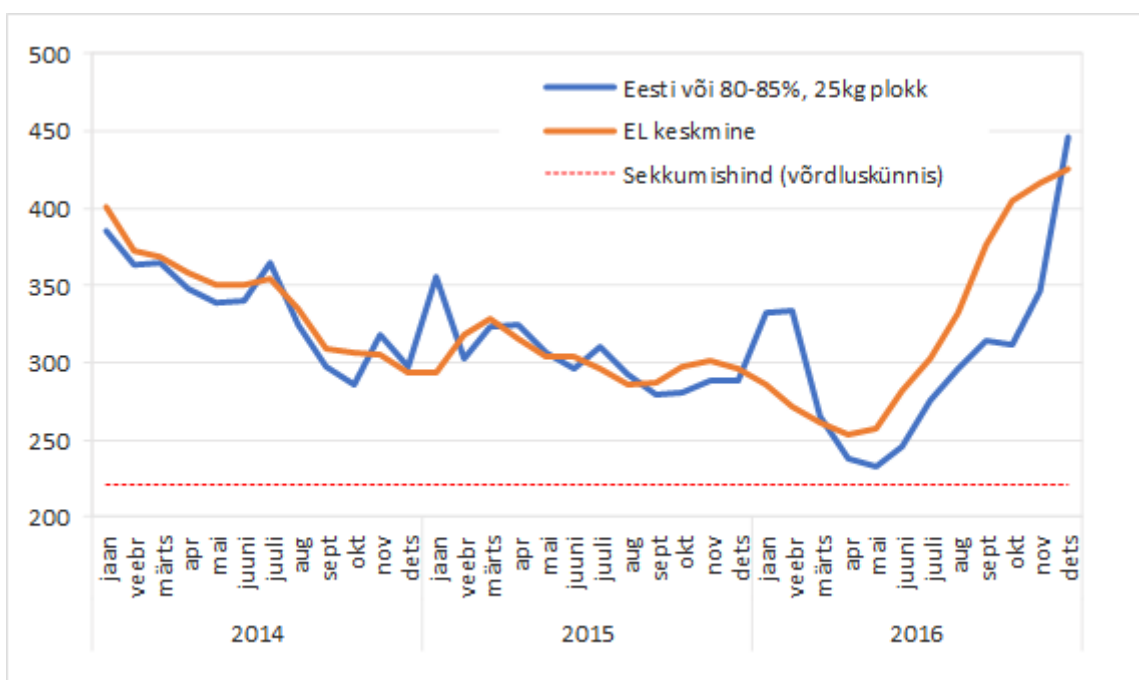
Või ja lõssipulbri eraladustamine oli 2015. aastal samuti avatud aasta vältel, ent Eestis kasutust ei leidnud. Olemasolevale lõssipulbri eraladustamisele lisaks avati paralleelne nn täiustatud eraladustamise skeem, kus ladustamisperioodiks oli tavapärase 90–120 päeva asemel vähemalt 365 päeva ning toetuse määr iga ladustatud päeva eest 0,36 eurot/t tavapärase 0,16 eurot/tonn asemel. Ka seda võimalust Eesti tootjad ei kasutanud.

Või ja lõssipulbri sekkumiskokkuost oli piimaturu madalseisu tõttu avatud 2015. aastal erakorraliselt terve aasta. Eestis 2015. aastal või ja lõssipulbri sekkumiskokkuostu ei kasutatud. EL sekkumiskokkuostuhinda pidasid tööstused liialt madalaks (joonised 39 ja 40).

Või tarbimist maailmas iseloomustab tõusutrend (sh on või asendamas ka aastakümneid propageeritud margariini tarbimist). Kriisides püsivad paremas olukorras või ja juust, need turud ei kõigu niivõrd kui nt toorpiima ja lõssipulbri oma; lõpptoodete turul on hind vähem volatiilne, seega tootjale-töötajale on vastav turg kindlam.



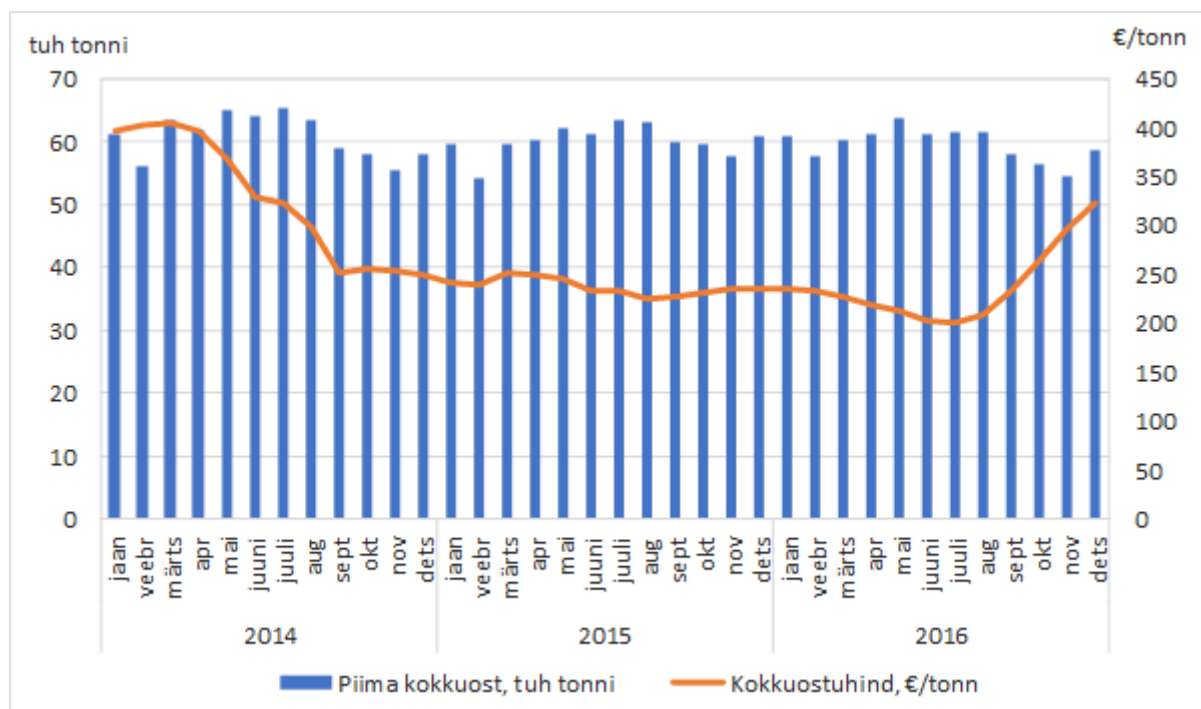
Joonis 39. Lõssipulbri tööstusest väljamüügihind EL-s ja Eestis perioodil 2014–2016, eurot/100 kg
Allikas: EK, EKI



Joonis 40. Või tööstusest väljamüügihind EL-s ja Eestis perioodil 2014–2016, eurot/100 kg
Allikas: EK, EKI

EK põllumajandusspetsialistide hinnangul (EC, 2016a) valitses 2016. aasta I poolel piimaturul nii maailmas kui ka EL-s jätkuvalt madalseis. Piima tootmise kasv ületas nõudluse kasvu ning II poolaastal vähenes piimatootmine nii EL-s, Okeaanias kui ka Lõuna-Ameerikas. Tootmist piiras eelkõige madal hind, aga ka ebasoodne ilmastik. 2016. aasta mais kukkusid piimatoodete hinnad EL-s aasta algusega võrreldes enam kui 10%. Mõnevõrra väiksem oli vaid lõssipulbri hinna langus, mida toetas 2015. aastast kasutatud sekkumiskokkuostu meede. Kui lõssipulbri hind oli periooditi alla sekkumishinna taset, siis või hind püsis ka oma sügavaimas madalseisus 14% kõrgemal sekkumiskokkuostu hinnast. Maist alates pöördusid piimatoodete hinnad aga tõusule. 2016. aasta lõpuks oli või tööstusest väljamüügi hind 68% madalseisuaegsest hinnast kõrgem, lõssipulbril 25%, Edamil 54% ning Goudal 42% kõrgem.

Eesti piimaturul olid kokkuostuhinnad 2016. aasta I poolel teist aastat madalseisus, mis sundis taas piimatootjaid karja kärpima. 2016. aastal vähenes piimalehmade arv 5%. Kahe kriisiaastaga likvideeriti 10% piimalehmade karjast. Piimatoodang püsis pea aasta varasemal tasemel, olles vaid 0,2% väiksem. Aastakeskmine kokkuostuhind oli 2016. aastal 23,77 eurot/100 kg, mis oli samuti 2015. aastale sarnane. 2016. aasta 7 esimesel kuul liikus piima kokkuostuhind pideval langustrendil, kukkudes suvekuudel tasemeni 20 eurot/100 kg. Kokkuostu koguste vähenedes hakkas alates septembrist aga hind kiiresti tõusma ning detsembris maksti tootjatele 100 kg piima eest juba 32,34 eurot (joonis 41). Kasv juulikuise madalseisuga võrreldes oli 61% ning aastataguse hinnaga võrreldes 38%. Kui aasta I poolel oli piima kokkuostuhind Eestis enam kui veerandi võrra madalam EL-i keskmisest, siis aasta edenedes vahe vähenes ning detsembris oli Eesti kokkuostuhind vaid 2% EL-i keskmisest madalam.

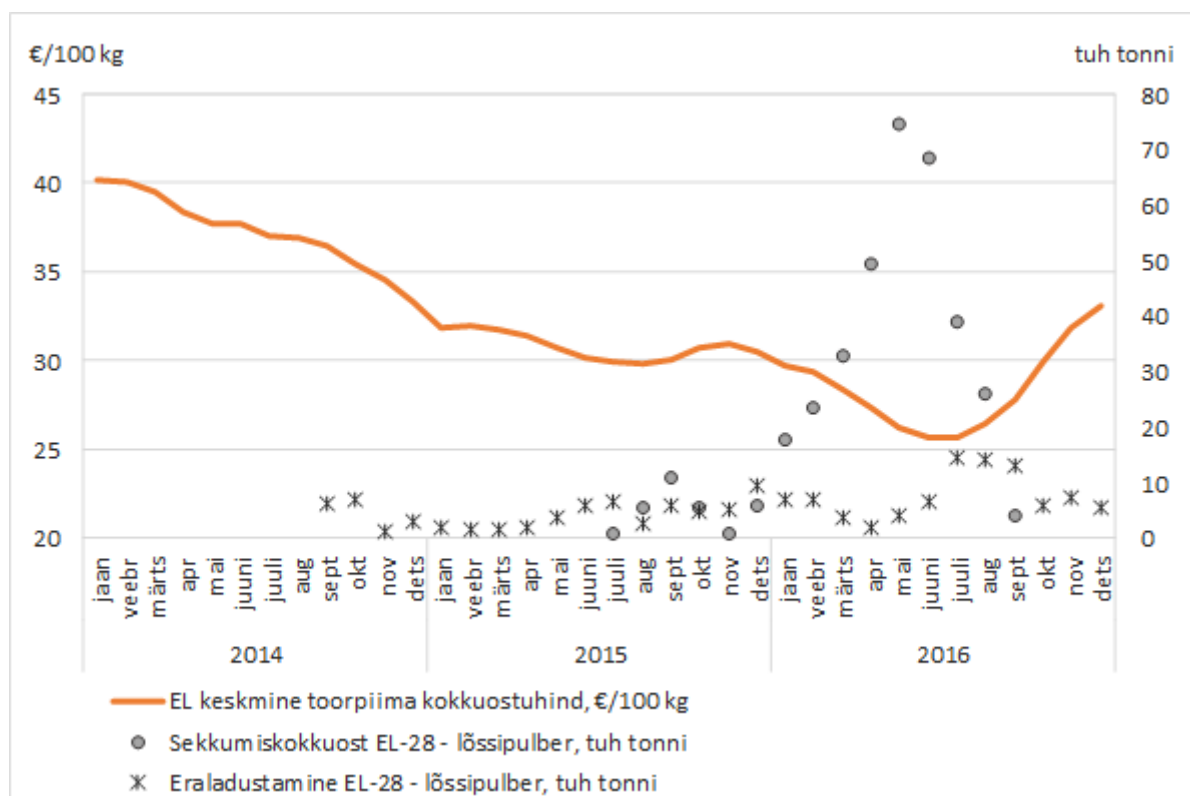


Joonis 41. Piima kokkuost ja kokkuostuhind Eestis perioodil 2014–2016

Allikas: Statistikaamet

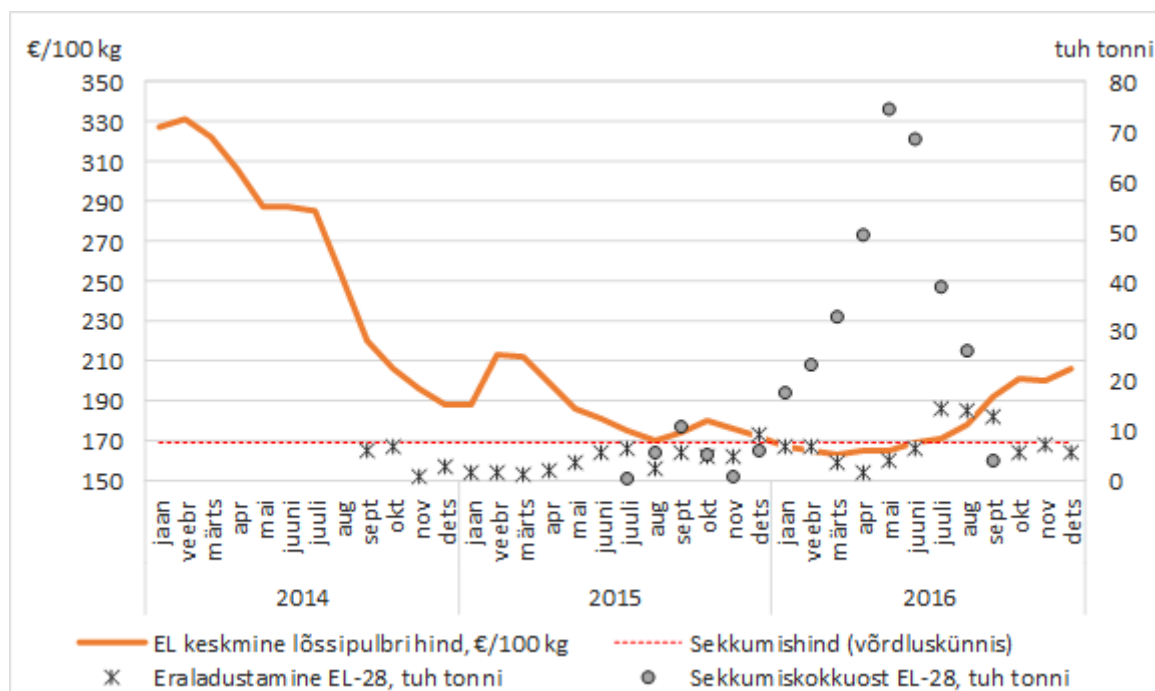
Piimaturu raske olukorra püsidis oli sekkumiskokkuost EL-s ka 2016. aastal avatud terve aasta vältel ning või ja lõssipulbri sekkumislattu ostetavaid koguseid suurendati. Kuna lõssipulbri hind oli periooditi langenud sekkumiskokkuostu hinnast madalamale, siis selle sekkumislattu müümise vastu oli EL-s elav huvi (joonised 42 ja 43). Kui kahel varasemal aastal Eestis sekkumiskokkuostu meedet ei kasutatud, siis 2016. aastal müüdi veebruarist juulini ka Eestis kahe tootja poolt sekkumiskokkuostu 672 tonni lõssipulbrit, mis moodustas 40% toodangust (joonis 44), mis aitas meetmes osalejatel ettevõtete ette kerkinud majandusprobleeme leevendada. Kuna või hind püsis sekkumiskokkuostu võrdluskünnisest

kõrgemal, siis selle meetme vastu EL-s huvi ei olnud, kuid kasutati eraladustamist (joonis 45). Või, lõssipulbri ja juustu eraladustamise meede Eestis kasutamist ei leidnud.



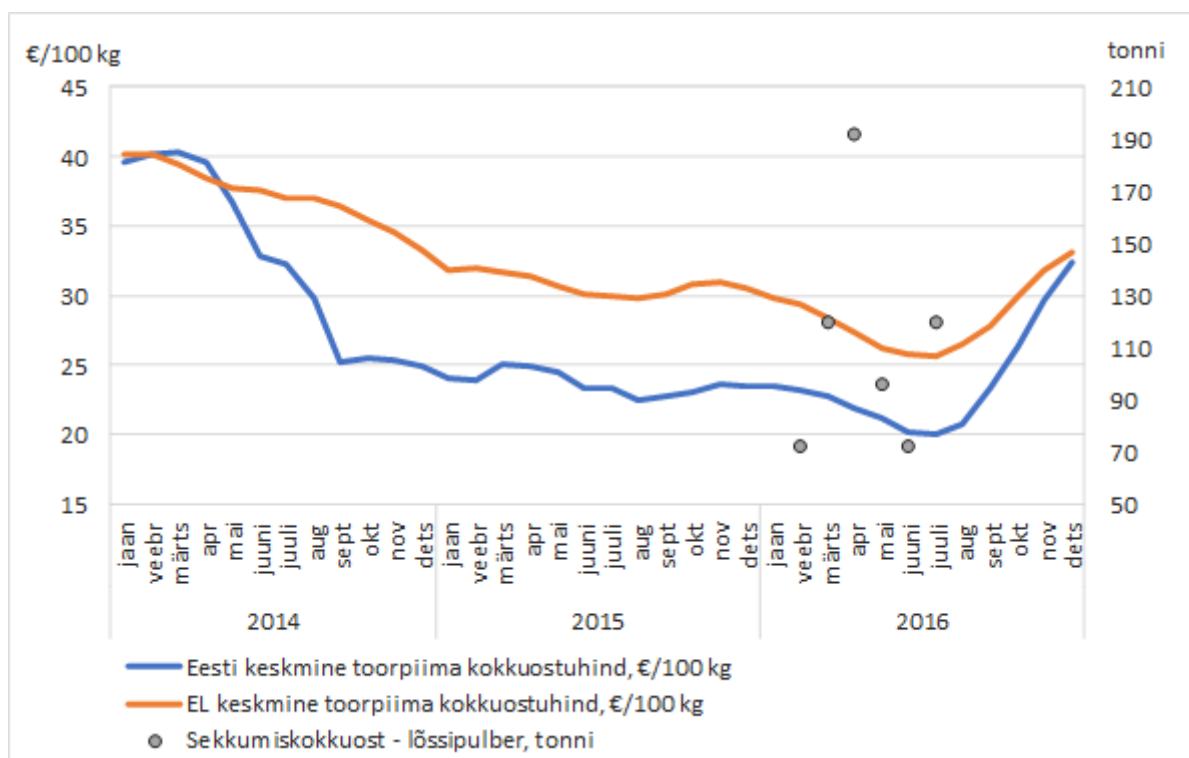
Joonis 42. Piima keskmine kokkuostuhind ning lõssipulbri sekkumiskokkuost ja eraladustamine EL-s perioodil 2014–2016

Allikas: EK



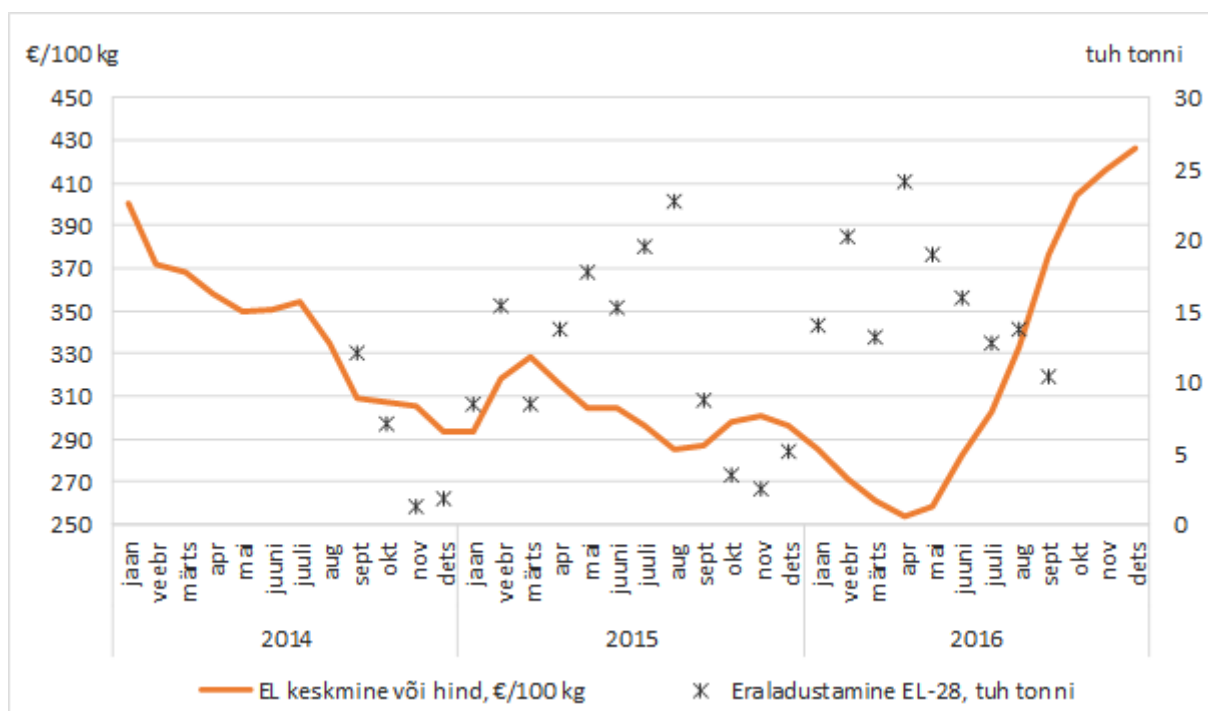
Joonis 43. Lõssipulbri keskmine kokkuostuhind ning sekkumiskokkuost ja eraladustamine EL-s perioodil 2014–2016

Allikas: EK



Joonis 44. Piima keskmised kokkuostuhinnad ja sekkumiskokkuost Eestis perioodil 2014–2016

Allikas: EK, Statistikaamet, PRIA



Joonis 45. Või keskmine kokkuostuhind ja eraladustamine EL-s perioodil 2014–2016

Allikas: EK

Aastatel 2014–2016 kasutati Eestis sekkumiskokkuostu ja eraladustamise kõrval veel järgnevaid turukorraldusmeetmeid (tabel 12): loomakasvatuse sektori põllumajandustootja erakorraline toetus piimatootjale ning piimatootja erakorraline abi piimakvoodi kg kohta. Turukorralduse meetmete hulka kuulus ka koolipiimatoetus.

Tabel 12. Eesti piimasektoris kasutatud turukorraldusmeetmed perioodil 2014–2016

Meede	Ühik	2014	2015	2016
Sekkumiskokkuost (lõssipulber)	tonn	0	0	672
Sekkumiskokkuost (lõssipulber)	euro	0	0	1 176 741
Piimatootjate erakorraline abi piimakvoodi kg kohta	euro	0	6 868 250	0
Loomakasvatuse sektori põllumajandustootja erakorraline toetus piimalehma kohta		0	7 918 514	4 002 254
Koolipiim	euro	1 571 480	1 524 111	1 652 554
Kokku	euro	1 571 480	16 310 875	6 831 549

Allikas: PRIA (andmed seisuga 03.05.2017)

Lisaks eelpool nimetatutele lisandus 2016. aasta sügisel turukorraldusmeetmena piimatootmise vähendamise toetus. Olukorras, kus piimaturul oli pakkumine ja nõudlus kogu maalilmas tasakaalust väljas, samas turuanalüüsid ei näidanud olulist tootmise vähenemist, pidas EK sektori tasakaalu taastamiseks vajalikuks toetada neid piimatootjaid, kes olid vabatahtlikult valmis oma piimatootmist vähendada. Toetuste eelarveks oli kogu EL-s ette nähtud 150 mln eurot (Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2016/1612). Samas jõudsid toetuse väljamaksed tootjateni ajal, mil turgu iseloomustas juba tõusutrend. Eestis maksti PRIA andmetel 46 piimatootjale 4 223 256 kg piima kohta 572 047 eurot tootmise vähendamise toetust, mille väljamaksed jäid 2017. aastasse. Kuna aga Eestis vallandas Venemaa kaubandusembargo piimasektori kriisi teistest liikmesriikidest varem, siis Eesti jaoks oli meede oluliselt hilinenud ning otsene mõju kriisilukorra lahendamiseks puudus.

Piimasektori tasakaalustamiseks andis EK 2016. aasta kevadel rakendusmäärusega (EL) 2016/559 loa piima- ja piimatoodete sektori tunnustatud tootjaorganisatsioonidel nende liitudel ja tunnustatud tootmisharudevahelistel organisatsioonidel sõlmida ajutiselt kuueks kuuks vabatahtlikke kokkuleppeid ning võtta ühiseid otsuseid piima tootmismahu kavandamise kohta. Eestis kokkuleppeid sõlmitud ei ole (puuduvad tunnustatud tootjaorganisatsioonid).

Kaudselt võib põllumajandustootjaid ning toiduainetööstust mõjutada ka turukorralduse edendusmeetode piimatoodetele läbi selle, et see on suunatud tarbimise suurendamisele.

Kokkuostuhindade madal tase mõjutas eriti väikepõllumajandustootjaid ja ohustas maapiirkondade sotsiaalset struktuuri. Tavapärast on just väiketootjad kriisilukorras majanduslikult eriti haavatavad. Samas tootmise mittesuurendamine kriisi tingimustes aitab pakkumisi piirata ning seega stabiliseerib turgu. 2016. aasta sügisel jõustus Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2016/1613, millega sätestati erakorraline kohandamistoetus piimatootjatele ja muude loomakasvatuse sektori põllumajandustootjatele. Meedet rahastatakse EL eelarvest. PRIA andmetel on meetme eelarve 2017. aastal esitatud taotluste rahastamiseks 16 160 000 eurot, millest 79% kasutatakse piimatootjatele ja 21% sealihatootjatele toetuse maksmiseks.

EK-s tehtud prognooside kohaselt ületab lähitulevikus toodangu kasv üsna suurel määral nõudluse kasvu ning selle suhte paranemist ette näha ei ole. Seetõttu on ka EL-i liikmesriikidel raskendatud piimatoodete realiseerimine eksporditurgudel. Eriti keeruline on tiheda konkurentsi läbimine väikestele riikidele (sh ka Eestile).

Sealihasektor

Eesti sealihasektori jaoks on väga pikka aega olnud oluliseks turu osaks Venemaa, kuhu realiseeriti nii sealihaga ja lihatooted kui ka elussigu. Samas on see turg olnud poliitiliselt kergesti kõigutatav. 2012. aasta märtsis keelustas Venemaa elussigade impordi EL-st, põhjendades otsust liikmesriikides leviva sigade Aafrika katku ohuga. 2011. aastal (enne piirangute kehtestamist) veeti Eestist Venemaale elussigu eluskaaluga 22 200 tonni 29,1 mln euro väärtuses, keskmise hinnaga 1309 eurot/tonn. Venemaa oligi ainus elussigade väljaveo sihtpunkt. Seega majanduslikesse raskustesse sattusid seakasvatavad, kes olid orienteeritud elussigade ekspordile. Elussigade impordi keelustamise järgsetel kuudel 2012. aastal kasvas sealihaga eksport Eestist Venemaale hüppeliselt. 2012. aasta veebruaris veeti Venemaale 19,4 tonni sealihaga, märtsis kasvas see 58,1 tonnile ning aprillist alates olid väljaveetavad kogused juba üle 200 tonni kuus.

2014. aastal keelustas Venemaa sigade Aafrika katku ohule viidates elussigadele lisaks ka sealihaga impordi EL-st, misjärel tihenes konkurents EL-i siseturul ning kokkuostuhind hakkas langema. Samad tegurid mõjutasid arengut ka Eesti sealihaturul. Enam kui kolmandiku jagu vähenenud elussigade eksport (tonnides) kasvatas kohaliku sealihaga toodangut pea 10%. Samas pakkumise küllus surus hinnad alla. Piirangute tõttu vähenesid sealihaga ekspordikogused 36%. Vähenes vajadus ka impordi järele, mis 2014. aastal vähenes eelnenud aastaga võrreldes 20% (koguseliselt).

2015. aasta ei toonud sealihasektori keerulisele turuolukorrale leevendust. Lisaks Venemaa-poolsele impordikeelule levis Eestis 2015. aasta suvel sigade Aafrika katk kodusigadele, mis tõi kaasa suure majandusliku kahju oluliselt karmistunud bioohutusnõuete ja kauplemispiirangute läbi. Sigade arvukus vähenes aastaga 15%. Paljud väiketootjad olid sunnitud oma tegevuse lõpetama. Seeläbi suurenes aastaga sealihaga toodang 10% (tabel 13). Sealihaga ekspordikogused püsisid küll 2014. aasta tasemel, ent elussigade väljavedu (tonnides) vähenes aasta varasemaga võrreldes 50%. Samas vähenesid 15% ka sealihaga impordikogused. Kokkuostuhind oli 2015. aastal nii EL-s kui ka Eestis keskmiselt 10-11% madalam kui 2014. aastal. Eesti sealihatootjad said 2,6 mln eurot loomakasvatusektori erakorralist toetust.

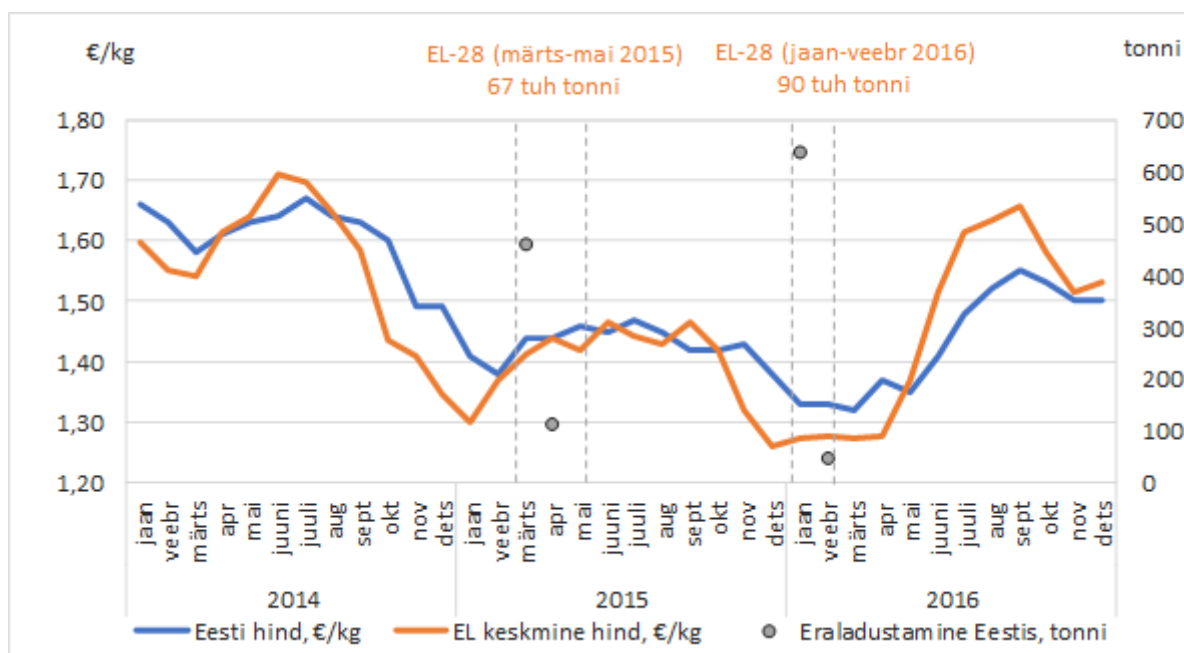
2016. aastal jätkus Eestis sigade arvukuse vähenemine. Kahe aastaga (2015–2016) kahanes seakari 26%. PRIA andmetel vähenes seakasvatavate arv 2015. aastaga võrreldes pea kaks korda. Sealihaga toodang vähenes samal ajal aastaga 15%. Elussigade eksport (tonnides) oli 2014. aastaga võrreldes vähenenud üle kaheksa korda. Sealihaga ekspordikogus oli 2015. aastaga võrreldes 4% väiksem. Pakkumise vähenemisest tingitult olid töötlevad sunnitud importima tapaküpseid sigu. 3% kasvas ka sealihaga impordikogus. Kui aasta esimesel viiel kuul oli kokkuostuhind veel madalam aastatagusest, siis juunist alates liikus kokkuostuhind juba aasta varasemast kõrgemal tasemel.

Tabel 13. Eesti sealihasektoris kasutatud turukorraldusmeetmed ja toodangu maht perioodil 2014–2016

Meede	Ühik	2014	2015	2016
Sealiha eraladustamine	tonn	0	573	681
Sealiha eraladustamine	euro	0	157 651	221 123
Loomakasvatusektori põllumajandustootja erakorraline toetus sea, emise kohta	euro	0	2 636 019	3 787
KOKKU turukorraldusmeetmed	euro	0	2 793 670	224 910
Sealiha toodang	tonn	48 700	50 112	42 700

Allikad: PRIA (eraladustamine seisuga 03.05.2017), Statistikaamet

Sealihasektoris on turukorraldusmeetmetest võimalik kasutada vaid eraladustamist ning seda kasutati 2015. ja 2016. aastal sealihaga turuolukorra halvenedes, kuid väga vähesel määral (joonis 46). Sealihasektor kohandub turu muutustega aeglaselt ning ületootmine on teatud perioodil paratamatu.



Joonis 46. E-klassi sealiha kokkuostuhinnad ja eraladustamine perioodil 2014–2016

Allikad: EK, EKI, PRIA

Vaadeldaval perioodil vähenes EL-s nõudlus, ent tootmine ei suutnud kahanenud nõudlusele kohe reageerida, samal ajal sulgus senini hästi toiminud Venemaa turg ning ekspordimahud vähenesid. Pakkumiste rohkus turul viis kokkuostuhinna alla, mis mõjutas enim loomakasvatajaid. Olukorra kergendamiseks otsustas EL avada eraladustamise meetme. 2015. aasta märtsis-aprillis sõlmis PRIA Eestis lepingud kolme toetuse taotlejaga kokku 573 tonni liha eraladustamiseks. Ladustamiskulude katteks maksti toetust kokku 158 000 eurot. 2016. aastal sõlmis PRIA lepingu nelja taotlejaga. Sealiha eraladustati 681 tonni ning ladustamiskulude katteks maksti toetust 221 000 eurot. Eraladustamise otsest mõju hinnale ei täheldatud, pigem hõlbustus meetme kasutajate majanduslik toimetulek.

Sealiha eraladustamise puhul sai Eesti ettevõtetele takistuseks lühike periood, mil meede oli avatud (nt 2016. aastal ühe kuu vältel), meetmes osalesid vaid suuremad ettevõtted. Samas kasutati ladustamisel ära erinevaid võimalusi nii tootevaliku kui ladustamisaja osas ning ladustati nii Eesti päritolu sealiha kui EL-st imporditud.

Kokkuvõtvalt saab turukorraldusmeetmete kohta Eesti piima- ja sealihasektoris märkida, et vaatlusalusel perioodil maksti enim toetusi 2015. aastal, mil piimasektoris olid väljamaksed 16,3 mln eurot ja sealihasektoris 2,8 mln eurot. Piimasektoris rakendatud turukorraldusmeetmed olid siis kõik erakorralised ja ehkki avatud olid nii sekkumiskokkuost kui ka eraladustamine, siis pinged ja terav konkurentsivõitlus siseturul ei võimaldanud Eestis neid meetmeid kasutada, sobilikel piimatööstustel ei olnud piisavalt võimsust ega ka sobilikku tehnoloogiat, et tagada nõutava kvaliteediga soovitud koguste interventsiooni tootmine. Aastatel 2014–2016 eksporditi ligi neljandik Eestis toodetud piimast Läti ja Leetu, kus tootjatele pakuti soodsamaid lepingutingimusi.

Eesti kokkuostuhindade tase on tihedalt seotud hinnatasemetega nii EL-s kui ka maailmaturul. Eesti väike turg ei suuda hinda kujundada, vaid reageerib ise kiiresti väljastpoolt tulevale mõjule, seejuures on nii hinnatõusud kui ka -langused EL-i keskmisest suuremad (EKI, 2015a).

Turukorralduse erakorralised toetusmeetmed maksti otse põllumajandustootjatele ning need täitsid oma eesmärgi osaliselt hüvitada pikalt püsinud turuhäiretest ning põllumajandustoodete väga madalatest kokkuostuhindadest põhjustatud majandusliku kahju ja leevendada Venemaa sanktsioonide mõju. Otsest Eesti kokkuostuhindu need meetmed aga ei mõjutanud.

Kokkuostuhindade mõjutamiseks käivitati EL-s sekkumiskokkuost ja eraladustamine, mis aga Eestis märkimisväärset kasutust ei leidnud. Eestis nendes meetmetes osalejad said küll mõningast leevendust majandusprobleemide lahendamisel, ent Eesti kokkuostuhindadele oli mõju marginaalne. Enam kui turule sekkumise meetmed kujundavad Eestis hinda EL hindade trendid (ja neid mõjutav maailmaturu konjunktuur, tootmismahutuste ja pakkumise muutus, nõudluse muutus, finantsturgude trendid jne)

Sekkumiskokkuostus ja eraladustamises osalemise protseduuri hindasid Eestis osalenud ettevõtted positiivselt, oldi rahul tootlemisprotsessi tehnilise poolega ning PRIA tegevusega meetmete administratiivsel läbiviimisel.

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et piima- ja sealihasektori kriis näitas selgelt, et EL-s oli vajadus turukorralduse järele, et mõjutada kokkuostuhindu. Sekkumiskokkuost ja eraladustamine leevendasid teatud määral turupingeid, kuid kokkuostuhindade madalseisust väljumine võttis aega ning nende kahe meetme näol ei olnud turvavõrk piisav. Eestis mõjutas kriis piima- ja sealihasektorit olulisel määral ning turukorraldusmeetmed olid väga vajalikud, sh erakorraline abi, kuid meetmed ei olnud kriisisituatsioonis piisavalt efektiivsed (eelkõige seetõttu, et rakendusid liiga hilja). Sekkumiskokkuostu ja eraladustamise meetmetes osalenutele oli neist abi (kasu hindasid kõrgemalt sekkumiskokkuostu kasutajad), kuid kogu Eesti piima- ja sealihasektori aspektist vaadatuna kasutati neid vähe. Ettevõtted hindavad turvavõrku ka tulevikus vajalikuks, kuna eeldavad jätkuvat hinnavolatiilsust ning sekkumiskokkuost ja eraladustamine pakuvad kindlustunnet, et vähemalt viimase võimalusena on nad turuosalistele olemas, mis vähendab potentsiaalset turupaanikat. Seejuures soovivad eksperdid turule sekkumise põhimõtteid mõnevõrra korrigeerida. Tulevikukriisidega tegelemiseks peavad nii sekkumine kui ka erakorralised turukorraldusmeetmed kiiremini rakenduma ja olema paindlikumad.

5.1.3. Turukorraldusmeetmete tulevik

Turukorraldusmeetmete arengute tulemusel ei ole sekkumiskokkuost ja eraladustamine enam regulaarsete tavatoetusmeetmete staatuses ning neid ei käsitleta igapäevapoliitikana. EK põllumajandusturgude rakkerühma raporti (AMTF, 2016) järelduste kohaselt on sekkumiskokkuost ja eraladustamine muutunud kriisiabi meetmeteks ning põllumajanduse turvavõrguks. Antud staatuse jätkumist on oodata ka tulevikus, sh ÜPP programmiperioodil 2020+. Turgude ebastabiilsus ja hindade volatiilsus suurendavad põllumajandustootjate riske, madalate hindade situatsioonis vähenevad sissetulekud ning pikaajalises perspektiivis kahaneb omakorda elujõulise põllumajanduse jätkusuutlikkus, seega on turvavõrgu olemasolu väga oluline. Turvavõrgust on rohkem kasu, kui sektor oskab sellega arvestada ning süsteem on läbipaistev.

Samas on hakatud põllumajanduskriiside valguses (nt piima- ja sealihasektori kriis perioodil 2014–2016) üha enam diskuteerima, kas tegemist on piisava turvavõrguga ning kuidas täiendada või muuta turukorraldust efektiivsemaks, et kriisisituatsioonides sektorit paremini kaitsta. Siinkohal on võimalik muuta nii olemasolevate meetmete iseloomu ja protseduuri kui kaasata lisameetmeid (nt riskijuhtimise valdkonnast). Erakorraliste meetmete käivitamisel peab administratiivne suutlikkus olema parem, tegutsemine operatiivsem. Väliskeskonnast tulenevate riskide edukas juhtimine (st EL liikmesriikide suutlikkus viia efektiivsemalt ellu riskijuhtimismeetmeid) vähendaks vajadust turukorralduse järele, sh erakorraliste meetmete järele (seda eeldusel, et riskijuhtimismeetmed on turukorraldusmeetmetest kiiremad).

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusest (EMSK, 2016) nähtub, et põllumajandustootjad vajavad eeskätt poliitilist stabiilsust ja pikaajalist nägemust põllumajanduspoliitikast (mida rõhutavad nii siseriiklikul kui Euroopa-ülesel tasandil ka Eesti eksperdid) ning ÜPP peab suutma arvestada järgmisel programmiperioodil muuhulgas turgude ebastabiilsusega. Eestis on olemas põllumajandussektori arengukavad, aga puudub sektoriülene riigi üldstrateegia, mis kajastaks, millised on tootmisressursid ja töötlemisvõimsused, mida ja kuidas Eesti põllumajanduses arendada,

kuhu seada prioriteete ning kuidas seostuvad üldstrateegiaga muud poliitikad (nt kaubanduspoliitika). Siinkohal on oodata olukorra paranemist, kuna Vabariigi Valitsus kiitis 10.08.2017 heaks põllumajanduse ja kalanduse ühise arengukava koostamise. Arvestades Eesti väiksust, on esmatähtis soodustada ühistegevust, et saada läbi koostöö tugevamaks, efektiivsemaks, tõsta kvaliteeti ja tagada toodangumahtu, see kehtib nii tootjate positsiooni tugevdamisel toidutarneahelas, riskide juhtimisel, keeruliste turusituatsioonidega toimetulekul kui ekspordisuutlikkuse tõstmisel.

ÜPP peaks pakkuma põllumajandussektorile riskide piiramise ja juhtimise vahendid, mis oleksid suunatud ja selged. Siinkohal soovitab EMSK olemasolevate turukorraldusmeetmete (sekkumiskokkuost ja eraladustamine) täiendamist, futuuriturgude edendamist, turuvaatlusmehhanismide edasiarendamist ning uute vahendite väljatöötamist (nt vastastikused rahastamissüsteemid, kindlustusskeemid). Seejuures peavad EMSK hinnangul olema kriiside tõhusamaks ennetamiseks määratletud nende eri tasemed (st EK poolt defineeritud, milliste kriteeriumite täitumisel millise kriisietapiga on tegemist). Suurimaks piiranguks ÜPP kavandamisel (sh kriiside ennetustegevuse ja kriisimeetmete kavandamisel) ning paindlikkuse saavutamisel on EMSK nimetanud Euroopa eelarvele omaseid aspekte, eelkõige aastasuse põhimõtet. Samal seisukohal on ka teisi eksperte, nt CEIGRAM uuring (2016) rõhutab samuti eelarveülese ajahorisondi olulisust, et ühe aasta sääst võib olla väga vajalikuks abiks mõnel teisel programmiperioodi aastal.

COPA-CEGECA on avaldanud omapoolsed seisukohad, milliste eesmärkide poole peaks ÜPP pärast 2020. aastat püüdlema ning kuidas nendeni jõuda. Muuhulgas on käsitletud turukorralduse ning riskijuhtimise temaatikat, sh turvavõrgu arendamist, et ohjeldada turuvolatiilsuse mõju tootjate sissetulekutele. Pooldatakse ÜPP turupõhise suuna jätkumist ning tuuakse esile ÜPP olulisust põllumajandustootjate toetamisel situatsioonis, kus põllumajandusturgude madalseisu tulemusena on tootjate sissetulekud vähenenud, toidutarneahela toimimine on ebaefektiivne (tootjate positsioon on nõrk), tootjaid on kimbutanud ulatuslikud taim- ja loomahaiguste puhangud ning ekstreemsed ilmastikuolud, samuti poliitilistest otsustest tulenenud turuhäired.

ÜPP 2020+ raames jäävad turukorraldusmeetmed jätkuvalt tootjate turvavõrguks, et tulla toime põllumajandusturgude hindade madalseisuga, kulude kiire kasvu korral ning nii sisendite kui toodangu suure hinnavolatiilsusega. Turvavõrgu ja riskikindlustuse meetmete osas on vaja suuremat paindlikkust, meetmete käivitumine peab olema kiirem, samuti tulemuse saavutamine. Tootjate esindusorganisatsioonid on seisukohal, et näiteks sekkumiskokkuostu puhul peaks korrigeerima sekkumishinda, et võtta arvesse kasvanud tootmiskulusid, seejuures ei tohi sekkumisvarud püsivalt kuhjuda (COPA-CEGECA, 2017).

Sekkumishinna kujundamiseks peavad aset leidma regulaarsed seired, mille alusel võrdluskünnist korrigeerida, nii sätestab EL määrus nr 1308/2013 põllumajandustoodete ühise turukorralduse kohta. Artikkel 7 kohustab EK jälgima võrdluskünniseid, võttes arvesse objektiivseid kriteeriume (peamiselt tootmise arengut, tootmiskulusid (eelkõige sisendite hindu) ja turusuundumusi), ning vajaduse korral ajakohastama võrdluskünniseid ehk sekkumishindu, võttes arvesse tootmise ja turgude arengut. Seega eeldab sekkumishinna muutmine suuremahulist analüüsi EL tasemel. Arusaadavalt ei saa sekkumishinda kujundada selliseks, et ta muutuks liiga atraktiivseks, et meedet hakataks kasutama ärilistel eesmärkidel. Turul ei teki alternatiivset ärihuvi müüa sekkumislattu, kui võrdluskünnis on madalam tootmise omahinnast.

EL põllumajanduse korraldamisega on liigutud turupõhise poole, sellega seoses vähendatud ajaloolisi sekkumishindu ning soovituslik on turupõhise suuna jätkamine ning sekkumishindade hoidmine olemasoleval tasemel, arvestades turgude üha suuremat volatiilsust ja keeruliste turusituatsioonide kordumist tulevikus. Euroopa tootjad soovivad küll võrdluskünniste tõstmist, mis tähendaks aga mahukamat sekkumist, suuremaid laovarusid ja seega ka eelarve finantskoormuse kasvu. Sellest tulenevalt on ÜPP 2020+ raames otsene vajadus leida keeruliste turusituatsioonide vastu lisakaitset täiendavatest instrumentidest (nt kaasates aktiivsemalt liikmesriike ja tootjaid riskide juhtimisse).

Vaatamata survestamisele (nt Iirimaa põllumajandustootjad on EK-lt tungivalt nõudnud (IFA, 2015) juba piimasektori kriisi alguses piimatoodete sekkumishindade analüüsimist ja vajadusel tõstmist, tuues välja, et Iirimaa kui ühel Euroopa kõige efektiivsematest piimasektoritest katavad võrdluskünnised tootmiskulusid kuni 84%, seega enamusel EL liikmesriikidel veel vähem), on EK eelistanud hoida sekkumishindu siiski n-ö ebaatraktiivsetena ning mitte tõsta, et vältida võimalikke suuri laovaruseid ja seeläbi kriisi pikendada, kui neid hakatakse laost välja müüma.

Balti riikide olukord on olnud muust EL-st erinev, näiteks viimane piimasektori kriis algas oluliselt varem kui mujal EL-s, ning Balti riikide põllumajandusorganisatsioonid soovivad turvavõrgu rakendamist regionaalsel tasemel (EPKK, 2017), mida pooldavad ka uuringus osalenud Eesti eksperdid. Regionaalse turukorralduse vajadust vähendaks läbipaistvam tarneahel ning selle osaliste turujõu parem tasakaalustatus ning koostöö. Ekspertide hinnangul saaks reageerimiskiirust tõsta, turukorraldusmeetmeid kiiremini avada, kui EK-le seataks sisse ajanõue meetme rakendamiseks, st kohustus rakendada maksimaalselt kolme kuu jooksul alates vastava otsuse vastuvõtmisest. Turukorraldusmeetmete paindlikkust, kiiremat käivitamist võimaldaks ka hindade suurem läbipaistvus ning sellest tulenev turgude parem prognoositavus. EK saab operatiivsemalt võtta vastu otsuseid turukorraldusmeetmete avamise ja ulatuse osas vaid turuanalüüsile tuginedes.

Kui turukorraldus peaks olema reguleeritud regionaalsel tasandil, siis tekib küsimus, kuidas regioone EL liikmesriikide kaupa piiritleda, milliste kriteeriumite alusel neid moodustada, siinkohal võib baasinformatsiooniks olla hinna- ja turustatistika. Näiteks piimasektori puhul oleks üheks võimaluseks koondada turukorralduse mõttes üheks regiooniks kolm Balti riiki. Siinkohal tõstatub ka kauba päritolu küsimus. Näiteks eraladustamise meetme raames ladustati Eestis osaliselt sealiha, mis ei olnud Eestis toodetud (EL määrus 1308/2013 sätestab, et sekkumiskokkuostu ja eraladustamise rahastamiskõlblike toodete päritoluks peab olema EL, seega pole lubatud kodumaise toodangu eelistamine). Tootjate hinnangul lükkab turukorralduse meetmes osalev ühendusesisene importkaup kriisi edasi ning lahendusena nähakse vastava regiooni turgutamisel, et meede oleks kättesaadavam antud regiooni toorainega ettevõtetele (nt turult kõrvaldatava toodangu päritoluriigiks peab olema meetme rakendamise asukohariik). Samas tähendab see Eesti tootjatele, et ka nende toodangut ei saaks ladustada teistes EL liikmesriikides. Ühelt poolt on antud ettepaneku näol tegemist ühendusesisese toodangu diferentseerimisega, mis pole kooskõlas kehtiva õigusliku raamistikuga, teiselt poolt vajavad aga turule sekkumise põhimõtted muutmist, et tulla toime tulevikukriisidega.

Olemasoleva turukorralduse süsteemi kõrval tuleks turuvolatiilsusest tulenevate probleemide maandamiseks võtta kasutusele täiendavaid meetmeid (mitte asendada juba eksisteerivaid), näiteks vastavaid riiklikke kavasisid ja tulumaksusüsteeme (COPA-COGECA, 2017). Seda enam, et olemasolevate meetmete efektiivsemaks muutmisel on piiratud võimalused. Paljudest eri meetmetest koosneva kompleksse süsteemi raames on tootjatel võimalik leida abi erinevate riskide suhtes. Seejuures peaks EL liikmesriikidel olema kohustus tegeleda riskide juhtimisega, kuid õigus valida ja rakendada endale sobivaid meetmeid. Intensiivsem riskide juhtimine muudab kriisidele reageerimise kiiremaks.

EL turupõhiste meetmete ja riskijuhtimiskavade toimimist ja tulevikku on analüüsinud Mahé ja Bureau (2016). Nad järeldasid, et turu järelmeetmed võivad olla tulemuslikud, kuid nad ei ole turuvolatiilsuse puhul parimaks lahenduseks. Sekkumistel ja turult kõrvaldamistel on piiratud ulatus. Turult kõrvaldamine on tulemuslik vahend vaid lühiajalise hinnatõusu saavutamiseks. Samas seisneb turult kõrvaldamise probleem selles, et ta leiab aset majandusprotsessi liiga hilises etapis, kui toode on juba toodetud ja vahendid kulutatud. Samuti on miinuseks see, et sekkumine tõstab ühisturul hindu kõigi tootjate jaoks, pakkudes nii veel üht liiki avalikku hüvet. Sellest saadakse aga tasuta kasu ning seetõttu ei ole sekkumine hea vahend õigete stiimulite pakkumiseks. Süsteem peab suutma tootjaid selekteerida ning paksuma rahalisi stiimuleid vaid sellistele tootjatele, kes soovivad panustada kriiside vältimisse ja nende leevendamisse.

Eraladustamise puhul on Mahé ja Bureau (2016) märkinud, et pole selge, kes on lõppkokkuvõttes kasusaaja. Sellega on nõus ka meetmes osalenud Eesti ettevõtted, et kui eesmärgiks on stabiliseerida

hinda põllumajandustootja jaoks ja meetmest kasu saamise sihtgrupiks peaks olema tootjad, siis tegelikkuses ladustavad ja saavad toetust pigem töötajad (suur osa toetusest läheb külmhoonete kuludeks) ja ladustatud toodangu naasmisel turule probleemne periood vaid pikeneb, seega ei pruugi toetuse eeldatav positiivne mõju automaatselt edasi kanduda tootjateni. Siinkohal sõltub meetme mõju riigi põllumajandussektori struktuurist, kuivõrd arenenud on ühistuline tegevus, mil määral on tootjad ja tööstused omavahel seotud. Samas on eraladustamine siiski vähendanud turusurvet hindade madalseisu perioodil. Eraladustamise mõju oleks efektiivsem, kui toetust saavate kaupade nomenklatuur ja seeläbi meetme valikuvõimalused oleksid laiemad.

Mahé ja Bureau (2016) ning CEIGRAM (2016) hinnangul on ka põllumajandussektori kriisireserv liiga nõrk vahend turuhäiretega toimetulekuks ning ei täida oma eesmärgi (põllumajandusturgude kriisid on üldiselt ettearvamatud, kuigi on mõistlik eeldada, et nad ei kordu igal aastal). Kriisireservi nõrgendab aastasuse põhimõte, st kasutamata finantsressurss ei akumuleeru aastast aastasse (Cordier, 2015)⁴⁵. Kui akumuleeruks, jääksid tootjad ilma kasutamata reservi suunamisest otsetoetusteks, samas suudaks reserv pakkuda tootjatele ulatuslikumat finantskaitset keerulistes turusituatsioonides. Seejuures ei peaks reserv panustama ainult oma rollile finantsraskustes põllumajandusettevõtete aidamisel, tuleb pärssida riskantseid äriplaanide ja mitteusaldatavat tarnekäitumist, pakkuda seejuures põllumajandusettevõtjate seas ka positiivseid stiimuleid riskimaandamise algatuste eest. Võimalik on abi andmine kindlustuste ja ühisfondide kaudu, kuid need vahendeid on EL liikmesriigid kasutanud ebaühtlaselt, seega pole need instrumendid seni suutnud turuhäiretega toime tulla.

5.1.4. Kokkuvõtte ja järeldused

Kuidas hinnata sekkumiskokkuostu ja eraladustamise abinõude rakendamise vajadust liikmesriikide ja EL tasemel ning milline peaks olema nende käivitamise protseduur?

1. Arvestades turgude üha suuremat volatiilsust ja keeruliste turusituatsioonide kordumist tulevikus, on turukorraldus vajalik ka ÜPP 2020+ perioodil, kuna pakub turuosalistele kindlustunnet (et vähemalt viimase võimalusena on ta olemas), mis vähendab potentsiaalset turupaanikat.
2. Tulevikukriisidega tegelemiseks peab turvavõrk (sekkumiskokkuost ja eraladustamine) olema paindlikum ja kiiremini rakenduma. Reageerimiskiirust saaks tõsta, kui sätestada EK-le ajanõue vastavate meetmete rakendamiseks (st kohustus rakendada meetmeid maksimaalselt kolme kuu jooksul alates vastava otsuse vastuvõtmisest).
3. Paindlikumat ja kiiremini rakenduvat turvavõrku aitaks saavutada turgude ja hindade suurem läbipaistvus (läbi kogu tarneahela) ning sellest tulenev turgude parem prognoositavus. EK saab operatiivsemalt võtta vastu otsuseid turukorraldusemeetmete avamise ja ulatuse osas vaid turuanalüüsile tuginedes.

Millised võiksid olla sekkumiskokkuostu käivitavad võrdluskünnised/võrdlushinnad või hinnang nende muutusele?

4. EL-s on põllumajanduse korraldamisega liigutud turupõhisuse poole (sellega seoses vähendatud ajaloolisi sekkumishindu) ning turupõhist suunda tuleb jätkata, et hoida ära

⁴⁵ Reservi kogusumma on 2 800 mln eurot, aastaste osamaksetega summas 400 mln eurot (2011. aasta hindades) ajavahemikul 2014–2020 (EL määrus 1306/2013). Kui antud summat kriisilukordades ei kasutata, suunatakse see põllumajandustootjatele järgmisel aastal antavateks otsetoetusteks.

turgude ja sissetulekute üha suuremast volatiilsusest tingitud kriisiabi liigset survet ja koormust eelarvele.

5. Olemasolevaid sekkumishindu tuleb hoida samal tasemel, et vältida võimalikke suuri laovaruseid ning seeläbi kriisisituatsioonide pikenemist, samuti eelarve finantskoormuse kasvu.
6. Sekkumishinna muutmine eeldab regulaarseid seireid ning suuremahulist analüüsi EL tasemel, võttes arvesse tootmise ja turgude arengut. Sekkumishinda ei saa kujundada selliseks, et ta muutuks liiga atraktiivseks (s.o meetme kasutamine ärilistel eesmärkidel). Turul ei teki sekkumislattu müümise ärihuvi, kui võrdluskünnis on madalam tootmise omahinnast.

Mida tuleks muuta eraladustamise menetluses, et põllumajandustootjate kasu meetmest oleks suurem?

7. Eraladustamise valdkonnas võiks võimaldada regionaalsel tasemel turvavõrku, et paremini kaitsta raskustes olevaid piirkondi (põhjusteks näiteks regioonile olulise 3. riigi turu ootamatu sulgumine, haigustest tingitud müügipiirangud jne). Sel eesmärgil peab tootjate hinnangul olema turult kõrvaldatava toodangu päritoluriigiks meetme rakendumise asukohariik, kuna kriisisituatsioonis lükkab ühendusesisene importkaup raskustes olevas riigis kriisi edasi. Mis omakorda tähendab, et ka antud riigi toodangut ei saa suunata eraladustamisele teistesse EL riikidesse. Regionaalne mõõde on olulisem EL väikeriikidele, kelle hinnad on EL keskmisest volatiilsemad. Regionaalse turukorralduse vajadust vähendaks läbipaistvam tarneahel ning selle osaliste turujõu parem tasakaalustatus ning koostöö.
8. Eraladustamise mõju parandaks see, kui toetuse saamiseks sobilike kaupade nomenklatuur ja seeläbi meetme valikuvõimalused oleksid laiemad.

Kuidas hinnata olemasoleva nn turvavõrgu meetmete mõju piisavust või kuidas tuleks neid täiendada, et efektiivselt lahendada keerulisi turusituatsioone (piima- ja sealihasektori kriisi näitel)?

9. Turvavõrgu (st sekkumiskokkuostu ja eraladustamise) mõju piisavust saab hinnata turuanalüüsi abil, võttes arvesse tootmise, turu-, hinna- ning väliskaubanduse statistikat. Seega analüüsida, kuidas on turule sekkumise tulemusel muutunud vastavad näitajad: kas kokkuostuhinnad on stabiliseerunud (saab toimida vaid viitajaga), millised suunad iseloomustavad tootmist ja väliskaubandust jne.
10. EL-i piima- ja sealihakriisi näitel saab järeldada, et turvavõrgu järele oli vajadus, kuid see ei olnud piisav nii Eesti kui EL tasemel. Sekkumiskokkuost ja eraladustamine leevendasid teatud määral turupingeid, kuid kokkuostuhindade madalseisust väljumine võttis aega.
11. Turult kõrvaldamise probleem seisneb selles, et ta leiab aset majandusprotsessi liiga hilises etapis, kui toode on juba toodetud ja vahendid kulutatud. Seega peab süsteem suutma tootjaid selekteerida ning pakkuma rahalisi stiimuleid vaid sellistele tootjatele, kes soovivad panustada kriiside vältimisse ja nende leevendamisse. Seetõttu tuleb olemasoleva turukorralduse süsteemi kõrval võtta kasutusele täiendavaid meetmeid, EL liikmesriigid peavad suutma viia ellu riskide juhtimise poliitikaid, mis vähendab vajadust turvavõrgu meetmete järele eeldusel, et riskijuhtimismeetmed on neist kiiremad. Paljudest eri meetmetest koosneva kompleksse süsteemi raames on tootjatel võimalik leida abi erinevate riskide suhtes.

Kuidas muuta erakorraliste meetmete käivitamise kriteeriume ja meetmete iseloomu, et vastata kiiremini tekkinud erakorralistele olukordadele?

12. Erakorraliste meetmete käivitamisel peab administratiivne suutlikkus olema parem, tegutsemine operatiivsem, mida võimaldaks EK kohustus rakendada meetmeid maksimaalselt kolme kuu jooksul alates vastava otsuse vastuvõtmisest.
13. Keerulises turusituatsioonis aitab paremini ja kiiremini orienteeruda hindade suurem läbipaistvus ning sellest tulenev turgude parem prognoositavus. Erakorraliste

turukorraldusmeetmete käivitamise vajadus peab põhinema põhjalikul analüüsil, mille oluliseks sisendiks peab olema operatiivne ja mitmekülgne turu- ja hinnainfo ning väliskaubanduse statistika.

14. Erakorraliste toetuste maksimisega ei tohi kompenseerida kahjusid, mida saaks maandada kindlustamisega. ÜPP programmiperioodi 2020+ raames on otsene vajadus leida keeruliste turusituatsioonide vastu lisakaitset täiendavatest instrumentidest. Kaasvastutuse tõstmiseks (st kindlustussüsteemi või riskifondide käivitamiseks) peab aktiivsemalt kaasama riskide juhtimisse EL liikmesriike ja tootjaid.
15. Intensiivsem riskide juhtimine (nt kindlustamine või osalemine riskifondides) muudab kriisidele reageerimise kiiremaks. Seejuures vähendab väliskeskkonnast tulenevate riskide edukas juhtimine vajadust turukorralduse järele, sh erakorraliste meetmete järele.
16. Põllumajandussektori kriisireserv on liiga nõrk ja aeglane vahend turuhäiretega toimetulekuks, kuna seda nõrgendab aastasuse põhimõte (kasutamata finantsressurss ei akumuleeru aastast aastasse; kui akumuleeruks, jääksid tootjad ilma kasutamata reservi suunamisest otsetoetusteks, samas suudaks reserv pakkuda tootjatele ulatuslikumat finantskaitset keerulistes turusituatsioonides).
17. Põllumajandustootjad vajavad poliitilist stabiilsust ja pikaajalist nägemust põllumajanduspoliitikast. Arvestades Eesti väiksust, on esmatähtis soodustada ühistegevust, et tugevdada tootjate positsiooni keeruliste turusituatsioonidega toimetulekul, aga ka toidutarneahelas, riskide juhtimisel ja ekspordisuutlikkuse tõstmisel.

5.2. Riskijuhtimine

5.2.1. Riskijuhtimise üldised aspektid

Riskid avaldavad otsest mõju põllumajandustootjate sissetulekutele ning mõjutavad nende äritegevuse suutlikkust. Tootja peab võtma riske arvesse nii lühi- kui pikaajalisel planeerimisel ning investeerimisotsuste tegemisel, et saavutada, säilitada või parandada konkurentsivõimelisust. Sellest tulenevana on oluline võtta põllumajanduse kaitseks kasutusele meetmeid, mis maandaksid tootmise riske.

Põllumajanduses on toodang suures sõltuvuses faktoritest, mille üle tootjatel puudub kontroll, eelkõige on nendeks ilm ja haigused. Seejuures on kliimamuutustest tingituna ilm üha enam ettearvamatu. Lisaks esineb põllumajandusturgudel ulatuslikke turukõikumisi ning mõjutada võivad ka poliitilised otsused. Üheaegselt võib realiseeruda ka mitu riski, mis muudab tootmise jätkusuutlikkuse eriti haavatavaks.

OECD on klassifitseerinud põllumajanduse riske kolme kategooriasse (OECD, 2011):

- tavapärane risk – normaalne äririsk, mis kaasneb tavapärase majandustegevusega (nt saagikuse või hinna vähenemine varieerumine), kahju ulatus on üldjuhul väike, kuid risk võib olla sage, riski maandamisega tegeleb tootja ise (nt toodangu mitmekesistamine);
- kindlustatav risk – keskmise esinemissagedusega ja kahjuga (nt rahe kahjustused), tootja maandab riske näiteks kindlustus- või tulevikulepingute sõlmimisega (riiklik poliitika loob tingimused vastavate instrumentide turu arenguks);
- katastroofirisk – esineb harva, kuid kahju võib olla ulatuslik (paljudele tootjatele korraga ja/või suures rahalises väärtuses, nt põud, üleujutus), riski maandatakse sageli erakorralise sihtotstarbelise abiga avaliku sektori vahenditest, kuna turg ei suuda kohaneda ja pakkuda vastavaid turumeetmeid.

Käesolevas analüüsis käsitletakse riskijuhtimist kindlustatavate ja katastroofiriskide osas. Need tulenevad väliskeskkonnast (kliima, turukõikumised, poliitilised otsused), takistavad oluliselt äritegevust, tekitavad märkimisväärselt kahju ning ettevõtetel endil puudub nende üle kontroll ja seega ei saa nad mõjutada välisriskide toimumist. Antud uuringus ei käsitleta tavapäraste riskide maandamist, millega tootjad tegelevad ettevõttesiseselt (tegemist on riskidega, mida tootjad saavad ise mõjutada ja kontrollida).

Põllumajanduse välisriske saab jagada üldkategoriatesse alljärgnevalt (AMTF, 2016):

- põllumajandustoodanguga seotud riskid (mõjud saagikusele ja kvaliteedile), mida põhjustavad ilmastikust või keskkonnast tulenevad tegurid (sh taime- ja loomade tervis);
- põllumajandusturgude hinnavolatiilsusest tingitud riskid, mille põhjustajateks võivad olla erinevad tegurid, nt sisendite turumuutused, finantsturgude muutused, poliitilised otsused, muud pakkumist või nõudlust mõjutavad makromajandustegurid (vahetuskursid, elustandardid jne).

Üldiseks tururiskide maandamise võimaluseks on turgude võimalikult suure läbipaistvuse tagamine. See aitab kaasa ka tootmisressursside efektiivsemale jaotusele (AMTF, 2016). Sektorist hea ülevaate omamine aitab kõiki turuosalisi, võimaldab ennetada ja leevendada riske ning tõsta nii tootja kui sektori konkurentsivõimet. Turu läbipaistvus on defineeritav kui asjakohase turuinformatsiooni kättesaadavus kõigile turu osapooltele. Kui põllumajandustootja omab informatsiooni hindade, ressursside, tootmise, töötlemise, kaubanduse ja tarbimise kohta, siis võimaldab see teha paremaid tootmisotsuseid, tuginedes turutingimustele. Tootjate teadlikkuse suurendamine soodustab ka valikuid sobivate riskijuhtimisstrateegiatega ja vastavate meetmete vahel. Turu läbipaistvus toob kasu ka sellest aspektist, et korrigeerib tootjate ootuseid ning annab neile teadmisi, millised on seosed näiteks töötlejatega ehk kuidas on kujunenud toidutarneahel, mis omakorda võimaldab ennast toidutarneahelas paremini positsioneerida. Ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee hinnangul (EMSK, 2016) on turu suurem läbipaistvus hädavajalik (nii toodangumahu kui hindade osas), et tarneahel toimiks efektiivselt. Sellest tulenevalt nähakse vajadust turuvaatlusmehhanismide edasiarenduse järele.

Selles osas saab palju ära teha EK, muutes turgusid läbipaistvamaks EL liikmesriikidelt saadava informatsiooni avaldamise kaudu ning esitades lühiajalisi prognoose. Aastaid EK tasemel kõneldud ja planeeritud jaehindade monitooringu süsteemi pole suudetud käivitada. Siinkohal saab EKI oma toiduturgude pikaajaliste uuringukogemuste alusel ära märkida ja soovitada ühtse turuinfo süsteemi edasiarendamist Eesti ja EL tasemel, mida on täpsemalt kirjeldatud tarneahela järeldeste ja soovitude alapeatükis. Vajalik oleks koguda rohkem infot ka põllumajandustootmise omahinna kohta, et teha regionaalselt mõistlikke äriplaanid ja suurendada efektiivsust. Nii on selge, et toorme kõrgema omahinna korral ei ole mõttekas arendada töötlemist suhteliselt madala lisandväärtusega *commodity* turgudele.

Hindade suurem läbipaistvus aitaks põllumajandustootjaid lepingute läbirääkimistel, lepingutingimuste seadmisel (sh tulevikulepingute puhul). Läbipaistvatel turgudel on ka kergem kaasata finantseerimist, kuna riske suudetakse arvesse võtta adekvaatsemalt, lisada neid äriplaani ning muutuda läbi konkreetsemate hindamiskriteeriumite võimalike finantseerijate jaoks atraktiivsemaks (AMTF, 2016). Lisaks turuinfo omamisele aitavad tootjaid strateegiliste otsuste tegemisel ja tootmise efektiivsemaks muutmisel turualased nõustamisteenused ja koolitused, seega hajutab riske igakülgne teadlikkuse tõstmine ja tõstmise soodustamine.

Äriline aspektide kõrval on turgude kohta täpse ja võimalikult täieliku informatsiooni omamine oluline ka poliitiliste otsuste tegemisel, et võtta neid vastu ja argumenteerida tõendus põhiste faktidele tuginedes (AMTF, 2016). Vastavad andmestikud hindade ning muu põllumajandusstatistika osas on vajalikeks sisenditeks ÜPP-le, et riskijuhtimismeetmed oleksid ajakohased ning vastaksid sektori tegelikele vajadustele.

Tootjatele suunatud riskijuhtimise instrumentideks on kindlustused, ühisfondid, säästuhoiused, erakorralised maksed ning fiskaalmeetmed (CEIGRAM, 2016). Luues tootjatele keskkonna, kus nad saavad riske efektiivselt maandada, suurendatakse tootjate võimalusi teha otstarbekamaid investeerimisotsuseid ning tootmisplaane. Kui varasemalt on kindlustuse puhul olnud peamiseks liigiks saagikindlustus ning kindlustatud on ka looma- ja taimehaiguste vastu, siis järgmise arenguetaapina on hakatud rohkem arutlema ka sissetulekute ja tulu kindlustamise teemadel. Ulatuslike riskide puhul, mille realiseerumine nõuab suurt ressursimahtu, on üheks võimaluseks ka riskide edasikindlustamine. Samas olukordade leevenduseks, mille vastu olemasolev kindlustussüsteem ei suuda pakkuda riskikaitset (nt katastroofiriskide puhul), on võimalikuks lahenduseks riiklik erakorraline abi.

Ühisfondide aluseks on osalustasude najal moodustatud finantsreservid, mida saab kasutada näiteks sissetulekute olulise languse korral (vastavalt fondile seatud reeglistikule) ning sarnaselt kindlustusele hajutatakse riske osalejate vahel. Ühisfondi toetamiseks on riigil võimalik pakkuda abi algkapitali näol, teha iga-aastaseid osalusmaksid, võtta osa tootjatele makstavatest hüvitistest või luua fondi tegutsemisele ja varale fiskaalstiimuleid (CEIGRAM, 2016). Ühisfondi ja kindlustust eristab eelkõige asjaolu, et esimene koondab tootjaid vastavalt tootmissektorile ja regioonile, sissetulekute ja tulu kindlustus on aga suunatud kõigile tootjatele. Siinkohal on suurimaks väljakutseks ja ühtlasi ka probleemiks potentsiaalse ja tegeliku sissetuleku või tulu määramine. Selleks saab kasutada raamatupidamis- ja maksuandmestikku või indekseid.

Säästuhoiuse puhul on tootjal võimalik teha maksed spetsiaalsele deposiithoiusele ning vajadusel seda kasutada (deposiidi haldajaks on tootja). Seejuures seisneb erinevus tavapärasest deposiidist selles, et säästuhoius võib olla riiklikult toetatud, nt maksuerisuste läbi, kõrgendatud intressi näol, riikliku lisaosaluse näol deposiiti või kahju kompenseerimise väljamaksetesse. Säästuhoiuse puuduseks saab lugeda selle piiratud ressursi ning Eesti ekspertide seas toetatakse pigem siiski suurema osaliste arvuga meetmeid.

Samas saab põllumajandustootjaid toetada riiklikult ka otse läbi fiskaal- ja maksumeetmete (nt tulu maksustamine, arvestades mitme aasta keskmist kasumit), võttes nii arvesse põllumajandussektori tootmise spetsiifikat ja ebakindlust ning pakkudes seeläbi tulu stabiliseerimist (CEIGRAM, 2016). Mõned EL liikmesriigid kasutavadki lisaks riigiabi ja ÜPP meetmetele veel fiskaalerisusi, näiteks Prantsusmaa maksustab põllumajandussektorit erisuste alusel ja toetab ka säästuhoiuste süsteemi, mis ei ole aga tootjate seas eriti populaarsust leidnud (CEIGRAM, 2016).

Tururiskide hajutamise võimaluseks ning tootjate sissetulekute toetamiseks EL-üleselt on ka ekspordi edendamine, sh parema ligipääsu tagamine eksporditurgudele kolmandatesse riikidesse, seega on tootjate toetamisel ÜPP kõrval kaudne roll ka muudel poliitikatel (nt kaubanduspoliitikal). Näitena saab välja tuua, et Eesti piima- ja sealihasektorile oleks kriisi mõju olnud tõenäoliselt väiksem, kui uued eksporditurud oleksid avanenud varem.

Riskide maandamise võimalusena on põllumajandusturgude rakkerühm (AMTF, 2016) uurinud veel futuuride laialdasema kasutamise potentsiaali. Futuurid kaitsevad turuosalisi (jagavad riske) lühiajalise hinnavolatiilsuse mõju eest, kuid hindade pikaajalise madalseisu tingimustes on futuurid oluliselt vähem efektiivsed riskijuhtimise instrumendid. Hästi toimivad futuuriturud suurendavad turgude läbipaistvust, kuna sisendina vajatakse muuhulgas hinnainformatsiooni, teavet marginaalide ning nende jagunemise kohta toidutarneahelas. Kui põllumajandus muutub üha turukeskemaks ning väheneb turukorraldus, on hästi toimivad futuuriturud põllumajanduspoliitika potentsiaaliks. Ka Euroopa tootjate katusorganisatsioonid COPA-COGECA rõhutavad futuuriturgude olulisust ning arenguvajadust, et tootjad ei sõltuks üksikutest müügikanalistest, saaks seeläbi hajutada hinnariske ning laiema kaubavalikuga futuuriturud suurendaksid võimalust mitmekesistada ka toodangut.

Rakkerühma järelduste kohaselt (AMTF, 2016) takistavad futuuride aktiivsemat turgu ning Euroopa tasemel futuuride strateegia väljatöötamist hindade läbipaistvuse puudujäägid, põllumajandustootjate madal teadlikkus ja finantsvahendite nappus, vähesed ladustamisvõimsused ja nõrk ühistegevus selle parendamiseks, toodete ebapiisav standardiseerimine ning turgude

konvergeerumise probleemid. Samuti märgitakse, et futuuride turg saaks areneda vaid stabiilse poliitilise keskkonna tingimustes, kuna ootamatud muutused vähendaksid kindlustunnet sõlmida uusi tulevikulepinguid.

Eesti ekspertide hinnangul ei näe Eesti põllumajandustootjad futuure oma äritegevuse tulevikuriskide potentsiaalsete maandajatena (futuure kasutatakse eelkõige teraviljasektoris, kuid ei prognoosita nende ulatuslikku kasutamist muudes sektorites).

5.2.2. Riskijuhtimine ÜPP raames

EL maaelu arengu programmide raamistik näeb ette kuus prioriteeti, milledest liikmesriigid ja piirkonnad lähtuvad enda maaelu arengu programmi(de) koostamisel, võttes arvesse kohalike vajadusi. Ühe ühise eesmärgina on püstitatud riskijuhtimise edendamine põllumajanduses. Antud teemal on Euroopas üha enam sõna võetud ning suurenenud on toetus vastavatele meetmetele. Aruteludeks on andnud põhjust asjaolud, et EL põllumajandustootjaid mõjutavad üha enam turgude globaliseerumine, turgude suurem avatus ja kliimamuutused. EL põllumajandussektoris oli 2015. ja 2016. aasta kriisisituatsioonis vajadus nii turvavõrgu kui erakorraliste meetmete järele. Seega on vaja riskijuhtimist edasi arendada, et põllumajandustootjad tuleksid muutuvate oludega ning kriisidega paremini toime. Tuleviku ÜPP peaks põllumajandustootjatele tagama stabiilse sissetuleku ka rasketel perioodidel ning andma kriiside ületamiseks vastavad instrumentid. Turu stabiliseerimine on ÜPP üheks eesmärgiks. Seega on valitsuste ülesandeks kujundada põllumajandussektorile vastavat keskkonda, motiveerida tootjaid, et neil oleks võimalus ning ka tahe tegeleda riskide juhtimisega. Seejuures saab riskijuhtimist jagada riskide ennetamiseks ning riskide realiseerumisest tingitud kahjude leevendamiseks.

EL-s puudub liiduülene harmoneeritud põllumajanduse riskijuhtimiskava ning liikmesriikide ÜPP-eelarvelised riskijuhtimise meetmed moodustavad 1,7 mld eurot, mis on vaid 0,4% ÜPP 2014-2020 kogueelarvest (CEIGRAM, 2016). Samuti pole põllumajandustootjad ise riskide juhtimisele oluliselt panustanud, kuna eelkõige ei taheta maksta ette enda jaoks olulisi summasid, teadmata, kas see nii-öelda investeering ennast tulevikus ka ära tasub (siinkohal sõltub tootja ka sellest, kas ja millistel tingimustel on turul saadaval sobivaid riskijuhtimise instrumente). Loodetakse ka avaliku sektori toetusele, kui riskid peaksid tõepoolest realiseeruma. Seega vähendavad avaliku sektori meetmed, mis on suunatud riskide tagajärgede leevendamisele, põllumajandustootjate initsiatiivi võtta kasutusele riske ennetavaid abinõusid. Oodatakse ka tootjate ühisinitsiatiivi, kuid regionaalsete ja kultuuriliste eripärade tõttu on ühistulise tegevuse ulatus liikmesriigiti erinev ning seega ka valmisolek riskide kollektiivseks juhtimiseks, sama kehtib tootjate esindusorganisatsioonide kohta. Nimetatud põhjustele on tähelepanu juhtinud põllumajandusturgude rakkerühm (AMTF, 2016) ning soovitanud liikmesriikidel võtta kasutusele riskijuhtimise integreeritud poliitika (kasutusel nt Hispaanias ja Ungaris).

Otsetoetusi ei käsitleta küll ÜPP riskijuhtimise meetmetena, kuid moodustades olulise osa põllumajandustootjate sissetulekutest, on siiski tegemist äritegevuse riskide maandamisega, tootjatele likviidsuse ja stabiilsuse pakkumisega. COPA-COGECA (2017) nimetab otsetoetusi tootjate sissetulekute toetamise ja stabiliseerimise peamisteks vahenditeks. Samas on OECD (2011) riskijuhtimise analüüsides täheldanud, et põllumajandustoetused võivad pärssida tootjate riskitundlikkust ning vähendada nõudlust riskijuhtimisvahendite järele (nt kindlustus). Eestis on tootjate toetussõltuvus suur, toetused (v.a investeeringutoetused) moodustavad sissetulekutest ligi

viiendiku⁴⁶, mis tähendab riskivaba sissetuleku kõrget osakaalu ja seeläbi väiksemat ajendit täiendavaks riskijuhtimiseks. Samas on kasvanud Eesti tootjate teadlikkus ning valmisolek riskide juhtimise teemal kaasa rääkida ja tegutseda, kuna mõistetakse selle vajalikkust nii tulevikukriiside valguses kui põllumajandussektori stabiilsuse, arengu ning usaldusväärsuse suurendamise seisukohalt. Riske maandava ja seeläbi muutlikes turutingimustes stabiilsema ja tugevama põllumajandussektoriga julgevad ekspertide hinnangul rohkem koostööd teha ka teised osapooled (nt võlausaldajad).

Riskijuhtimisele suurema tähelepanu pööramisel on üheks võimaluseks otsetoetuste sidumine riskijuhtimismeetmetega, st et osa otsetoetuste finantseeringust oleks kasutusel riskijuhtimismeetmetena, mis tagaks viimastele ka rahalise katteallika ning võimaldaks otsetoetusi riskifondidesse kumuleerida. Efektiivsuse tõstmiseks peaks riskijuhtimismeetme(te) kasutamise siduma otsetoetuste saamisega, st kui tootja osaleb riskide juhtimises, on tal õigus saada otsetoetusi. Samas oleks sektorite lõikes mõju erinev, kuna maakasutus varieerub ja seega on ühtne pindalatoetus tootjate sissetulekutes erineva osatähtsusega. Näiteks seakasvatustes on otsetoetuste osakaal sissetulekutes teiste sektoritega võrreldes oluliselt madalam, mis tuleneb väiksemast maakasutusest ja sellest tulenevalt väiksemast ühtsest pindalatoetusest (EKI, 2016d). Seega oleks teiseks võimaluseks ÜPP II samba toetuste sidumine riskijuhtimismeetmetega, sel juhul oleks toetuste saamise tingimuseks samuti riskijuhtimismeetme(te) kasutamine ning vastavate instrumentide jaoks tuleks leida rahaline kate tootjate, riigi ja Euroopa fondide ühise panusena. Mõlema stsenaariumi korral tekib tootjatel otsene vajadus juhtida oma äritegevuse välisriske, kui soovitakse saada toetusi. Kolmandaks võimaluseks oleks siduda riskijuhtimismeetme(te) kasutamine kahjuhüvitise määraga, näiteks läbi vastava riskifondi. Sel juhul saab tootja riskide realiseerumisel hüvitist suuremal määral, kui ta on intensiivsemalt tegelenud riskide ennetamisega (nt sõlminud kindlustuslepingu, taoline süsteem on kasutusel Ungaris).

Eesti eksperdid ei toeta riskijuhtimist ÜPP I samba raames, pooldatakse riskijuhtimist nii Eestis kui Euroopa-üleselt riiklikult kaasfinantseeritava ÜPP II samba raames. ÜPP III samba loomise võimalust, mis hõlmaks muuhulgas riskijuhtimise valdkonda, peetakse pigem ebatõenäoliseks, see eeldaks ÜPP kogu sambastruktuuri muutmist ja rahastamise ümbervaatamist. Eksperdid näevad otsest vajadust kehtestada Eestis riskijuhtimismeetmete kasutamise kohustus, kuna vaid vabatahtlikkuse alusel ei liitu meetmetega kriitilist arvu tootjaid ning meetmetest loodetav positiivne mõju ei realiseeru. Kuna ühendusesiseselt on põllumajandus seda tugevam, mida paremini suudavad kõik EL tootjad tulla toime turgude ja sissetulekute ebastabiilsusega ning riskikahjudega, siis peab riskide juhtimine olema EL-üleselt reguleeritud nii, et tootjatel oleks kas kohustus või otsene vajadus riske juhtida.

Eestis ei ole maaelu arengukavasse (MAK 2014–2020) vastavaid meetmeid lisatud põhjendusega, et riskijuhtimise eesmärki täidavad piisaval määral olemasolevad spetsiifilised toetuskeemid ning kaudselt toodangu mitmekesistamine ja põllumajandustoetused. Seega ei kavandatud põllumajandusettevõtete riskijuhtimise sihtvaldkonnas sekkumist, kuna olid juba olemas riiklikud mehhanismid (nt maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse alusel põllumajanduskindlustustoetus ning looduskahjutoetus) või kavandamisel täiendavad riiklikud mehhanismid. Siinkohal saab taas esitada ka seose toetustega üldiselt ja nende mõjuga tootjate riskitundlikkusele, st riskijuhtimismeetmete mittekasutamise argumendiks võib olla otsetoetuste olemasolu ehk riskivaba sissetuleku olemasolu. MAK-i ettevalmistamise dokumendis (22.05.2014) eeldati, et iga tootja peaks iseseisvalt võtma vastu oma riske vähendavaid otsuseid, kuna riskid on sõltuvalt piirkonnast, toodangust ja tootmisviisist erinevad. Eesti põllumajanduse põhilisteks riskideks hinnati antud dokumendis saagi varieeruvust taimekasvatustes (ilmastikuolude tõttu), loomataudide

⁴⁶ Eesti põllumajandusettevõtted said 2015. aastal põllumajanduslikku müügitulu keskmiselt 77 488 eurot ettevõtte kohta ning sissetulekuna kõrvaltegevusest laekus keskmiselt 9 837 eurot ettevõtte kohta. Täiendavalt saadi perioodil 2010–2015 toetusi (v.a investeringutoetused) 22 000–23 000 euro ringis ettevõtte kohta igal aastal.

Allikas: Eesti Vabariigi Maaeluministeerium ja Maamajanduse Infokeskus (2016). Põllumajandustootjate Majandusnäitajad. FADN Farm Return 2015.

puhanguid loomakasvatuses ning kogu põllumajandussektoris tootmissisendite (nt kütus, elekter, väetised, sööt) suuri hinnatõuse ja kokkuostuhindade suuri langusi madala hinna tõttu maailmaturul.

Ehkki MAK 2014–2020 koostamisel hinnati, et puudus vajadus töötada välja täiendavaid riskijuhtimise meetmeid, siis kriis Eesti piima- ja sealihasektoris (2014–2016) näitas selgelt, et selle järele on siiski vajadus. Ka eksperdid kinnitavad, et Eesti maaelu arengukava peab sisaldama riskijuhtimismeetmeid ning ühel või teisel moel peab riskide juhtimine olema põllumajandustootjatele kohustuslik. See vähendaks tootjate jaoks määramatust ning suurendaks kriisisituatsioonidega toimetuleku osas kindlustunnet, seega leevendaks tulevikukriiside negatiivset mõju. Ekspertide hinnangul oli turvavõrk kriisisituatsioonis väga vajalik, kuid see ei olnud piisav, lisameetmed on hädavajalikud. Kas MAK-i raames rakendatavad riskijuhtimismeetmed oleksid tulevikukriisides põllumajandussektori jaoks piisavad, sõltub paljuski sellest, kui paljud nendega liituks. Ainult vabatahtlikkuse alusel liitumine piisavust ei taga, liitumiseks on vaja stiimuleid, mis muudaks liitumise tootjale vajalikuks. Seetõttu oleks eelistatum riskide juhtimise kohustus või tootja sõltuvus nende kasutamisest (eelkõige ÜPP väljamaksete raames). Sel juhul võimaldavad ÜPP riskijuhtimismeetmed kriisisituatsioonides oluliselt paindlikumat reageerimist ning laiaulatuslik osalus vastavates meetmetes pakub kaitset näiteks turgude madalseisude ületamiseks, minimeerides erakorralise kriisiabi vajaduse.

ÜPP programmiperioodi 2014–2020 jaoks lülitati riskijuhtimise valdkond 2013. aasta ÜPP reformi käigus II sambasse. Seejuures oli EK seisukohal (AMTF, 2016), et riskijuhtimise valdkond on sobiv maaelu arengu poliitikasse eelkõige seetõttu, et EL liikmesriigiti on riskid heterogeensed, taustatingimused ja põllumajandustootmise struktuurid erinevad. Seega võimaldatakse ÜPP II samba raames detsentraliseeritud, paindlikku ja soovituslikku riskijuhtimist (EL liikmesriikidel on võimalus valida vajadustele vastavalt meetmeid, otsustada eelarvevahendite jaotuse ja sihtgrupi ehk saajate osas). Lisaks võib selline lähenemine anda riigile tõuke arendada riskijuhtimist edasi, kuna ollakse kaasfinantseerijaks. Teatavasti on MAK finantseerimisel EAFRD poolt tingimuseks, et kaasneb riiklik või regionaalne ja erafinantseerimine⁴⁷.

ÜPP riskijuhtimise toetus hõlmab alljärgnevat meetmeid (EL määrus 1305/2013):

- rahaline osalus põllumajandustootjatele saagi, loomade ja taimede kindlustamises (maksimaalselt 65% kindlustusmaksest) ebasoodsatest ilmastikutingimustest, looma- või taimehaigustest, kahjurite levikust või keskkonnajuhtumist tuleneva majandusliku kahju vastu;
- rahaline osalus ühisfondides (maksimaalselt 65% rahastamiskõlblikest kuludest), et maksta põllumajandustootjatele rahalist hüvitist ebasoodsatest ilmastikutingimustest või looma- või taimehaigustest või kahjurite levikust või keskkonnajuhtumist tuleneva majandusliku kahju eest;
- sissetuleku stabiliseerimise vahendit, mida antakse ühisfondidele rahalise osalusena (maksimaalselt 65% rahastamiskõlblikest kuludest), et tagada hüvitamine põllumajandustootjatele sissetuleku järsu vähenemise eest.

Seejuures tähendab ühisfond EL määruse 1305/2013 järgi skeemi, mille kaudu on lubatud teha hüvitismakseid tootjatele ning katta kommerts-laenu (võetud kriisilukorra puhul tootjatele rahalise hüvitise maksmiseks) intresse. Liikmesriigid määravad kindlaks ühisfondide loomise ja haldamise eeskirjad, eelkõige kriisi korral tootjatele hüvitiste maksmise ja tootjate toetuskõlblikkuse ning kõnealuste eeskirjade haldamise ja järgimise seire kohta. Siinkohal saab lisada, et meetmetega peab kaasnema tõhus kontrollimehhanism tuvastamaks võimalikke manipulatsioone (nt sissetulekute määratlemisel) ja peab sätestama karistused tootja hooletuse puhuks. EL liikmesriigid peavad tagama,

⁴⁷ EAFRD finantseerib EL maaelu arengu poliitikat ÜPP programmiperioodil 2014–2020 kokku 100 mld euroga (sh Eestit seitsmel aastal kokku 823 mln euroga), mida täiendavad EL liikmesriikide avaliku sektori vahendid kogusummas 61 mld eurot (sh Eesti 179 mln eurot).

Allikad: 1) European Commission. Agriculture and rural development: Rural development 2014–2020.

2) Eesti maaelu arengukava 2014–2020.

et eri meetmete (nt ühisfond, erakindlustusskeemid, erinevad toetused) kombinatsiooni tulemusena ei leiaks aset ülemäärast hüvitamist.

Nii kindlustuse kui ühisfondi puhul on meede ette nähtud juhul, kui kahjustunud on rohkem kui 30% tootja keskmisest aastatoodangust (referentsperiood hõlmab 3 või 5 aastat). Sissetuleku stabiliseerimise vahendina käivitub süsteem sissetuleku sellise languse puhul, mis ületab 30% üksikpõllumajandustootja keskmisest aastasissetulekust (ka siin on võrdlusperioodiks 3 või 5 aastat). Seejuures on sissetulek EL määruse 1305/2013 tähenduses tulude summa, mille põllumajandustootja saab turult, sh mis tahes vormis riiklik toetus, millest on maha arvatud tootmiskulud. Ühisfondist põllumajandustootjatele makstava toetusega võib hüvitada kuni 70% saamata jäänud tulust sel aastal, mil põllumajandustootjal tekib õigus saada sellist toetust.

Toodud sätete üle on EL-s palju arutletud ning ka Eesti eksperdid toetavad seisukohta, et sissetulekute stabiliseerimisel on tegemist liiga kõrge käivitumise lävendiga, st abi oleks liiga hiline ning meede ei töötaks eesmärgipäraselt. Tootjal on raskes turuolukorras vaja toetust kiiremini, seega on koondmäärusega ehk nn Omnibus määrusega⁴⁸ välja pakutud sissetuleku stabiliseerimise vahendi käivitumise lävendi alandamist 20%-lisele sissetulekute langusele ning sektoriülese meetme kõrval sektoripõhise meetme lubamist, mis on väga positiivsed sammud. Sektoripõhiselt oleks meede suunatud konkreetsemalt, mis tõenäoliselt suurendaks tootjate ja muude osapoolte huvi meetme vastu. Euroopa tootjatel puudus varasemalt huvi sektoriülese ühisfondi vastu, kuna ei nähtud mõtet osaleda teise valdkonna tootjate tulukaotuste hüvitamises. Lisaks riigi panusele sissemaksete näol eeldatakse tootjate solidaarsust, st tootjate osalemist fondides ja kokkulepete saavutamist vabatahtlikkuse alusel.

Seega on tegemist situatsiooniga, kus sektoriülese riskijuhtimise puhul on hea, et riskid on hajusad ning ei realiseeru kõigile osalejatele korraga, aga see ei stimuleeri tootjaid meetmes osalema. Samas sektoripõhiste meetmete vastu on tootjate huvi oluliselt suurem, kuid kui ühed ja samad riskid realiseeruvad kõigile osalejatele üheaegselt, ei pruugi meede tõhusalt toimida. Samade dilemmade ees on seisnud ka Eesti tootjad, eelistades ja toetades sektoripõhiseid meetmeid, kuid olles skeptilised nende eduka realiseerumise suhtes.

Sissetulekute stabiliseerimise vahendi osas on kritiseeritud ka seda, et täiendava meetmena hakkaks ta dubleerima olemasolevaid kindlustusskeeme ja ühisfonde, meede rakenduks liiga pika viitajaga (st aeg, mis kulub vajadusest abi järele kuni selle saamiseni), administreerimine on infomahukas ja keeruline, seda iseloomustab kõrge moraalirisk sissetulekute kompenseerimise määratlemisel (st võimalike petuskeemide surve) ning meetme rakendamine oleks kokkuvõttes ressursimahukas (koormaks eelarvet), seejuures ka volatiilne, kuna sissetulekute stabiliseerimise vajadus pole prognoositav (CEIGRAM, 2016). Meetme paremaks alternatiiviks oleks sissetulekute või tulu kindlustus. Toodud kitsaskohtadega nõustuvad ka Eesti eksperdid, hinnates sissetulekute stabiliseerimise vahendi otstarbekust Eesti oludes pigem madalalt, tuues eriti esile juba eelnevalt rõhutatud asjaolu, et kui tootjatel tekib vajadus abi järele, siis meetme raames saabuks abi liiga hilja.

Eesti ekspertide hinnangul võiks igal EL liikmesriigil olla valikuvõimalus, milliseid riskijuhtimismeetmeid kasutada ja kuidas neid rakendada, kuid Euroopa-üleselt peaks kõigil liikmesriikidel olema kohustus riske juhtida. Seega soovitatakse lülitada ka Eesti maaelu arengukavasse eri meetmete n-ö menüü (põllumajanduskindlustuse toetamine, ühisfondid, sissetulekute stabiliseerimise vahend), kust on võimalik teha valikuid. Ekspertide hinnangul on eelistatumad kindlustustoetused ning siseriiklik riskifond, nende elluviimist peetakse reaalsemaks. Samas on selge, et Eestis võtaks riskijuhtimismeetmete rakendumine (eelkõige efektiivne rakendumine) aega, kuna alustatakse nii-öelda nullist. Riskijuhtimismeetmeid on lihtsam käivitada hea konjunktuuri tingimustes.

⁴⁸ Kooskõlas seadusandliku tavamenetlusega peavad koondmääruse ehk nn Omnibus määruse ettepaneku heaks kiitma nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu.

Eesti põllumajanduskindlustuse turg pakub tootjatele väga nappe võimalusi ning peab arenema (peamiselt saab kindlustada kariloomi, saagikindlustuse osas turg praktiliselt puudub). Selleks, et riskijuhtimine läbi kindlustuse oleks tulemuslik, on vaja hästi toimivat kindlustusturgu. Kui sektoriüleselt ei ole Eesti selleks valmis, siis harupõhiselt oleks võimalik süsteem toimima saada (MES püüab lahendusena leida Eestisse maaklerit). Põllumajanduse kindlustusturu arengule võib anda tõuke nõudluse hüppeline kasv, kui ÜPP raames on riskijuhtimine kohustuslik ja tootjatel tekiks otsene vajadus leida näiteks kindlustuspartner (Eesti pakujate puudumisel välispartner). Eestis on kaalumisel vastastikuste kindlustusseltside seaduseelnõu väljatöötamine, mis võimaldaks luua muuhulgas ka põllumajanduses vastavaid kindlustuskeeme. Seni on Eesti kindlustusvõtjatel olnud võimalik kasutada nende vastastikuste kindlustusseltside teenuseid, kes tegelevad Eestis kindlustustegevusega piiriüleselt. Kindlustamise edasikindlustamine Eestis kui väikeriigis ei toimiks.

Samas on tootjate huvi kindlustuse/fondi osas suurem, kui sellesse on kaasatud tootjate finantseeringule lisaks ka riiklik finantseering, see oleks riskijuhtimissüsteemi eduka käivitumise eelduseks. Seega oleks kindlustusmaksete riiklik toetamine riskijuhtimise edendamisel oluliseks stiimuliks.

Siinkohal võib tõstatada küsimuse, milleks seada sisse kindlustusmeede, kui juba on olemas riigiabina väikese ja keskmise suurusega põllumajandustootjale pakutav põllumajanduskindlustustoetus, mille tingimused (vt põllumajandusministri määrus, RT I, 29.01.2015, 3) on sarnased eelkirjeldatud riskijuhtimise kindlustusmeetmele. Põllumajanduskindlustustoetuse puhul hüvitatakse kuni 65% kindlustusperioodil tasutud kindlustusmaksest. Kindlustusjuhtum peab sel juhul hõlmama kulusid, mille on põhjustanud loodusõnnetus (maavärin, laviin, maalihe, üleujutus, tornaado, orkaan või looduslikult alguse saanud metsapõleng), loodusõnnetusega võrreldav ebasoodne ilmastikutingimus (külm, torm ja rahe, jää, rajuvihm, pidev vihm või ränk pööd), muu ebasoodne ilmastikutingimus või loomahaigused või taimekahjurid. Seejuures peab toetuse saamiseks olema hävinenud rohkem kui 30% keskmisest aastatoodangust.

Põllumajanduskindlustustoetuse vastu pole seni suurt huvi üles näidatud. Samas on vähene atraktiivsus tingitud asjaolust, et vastav kindlustusturg on Eestis peaaegu olematu, seega pole, millele toetust taotleda (toetust on saanud kariloomade kindlustamisel loomahaiguste vastu). Seetõttu on väikesele eelarvele vaatamata jäänud see aasta-aastalt ka kasutamata ja toetust on välja makstud vähestele (tabel 14). Liiga väike eelarve (10 000 eurot 2016. aastal ja samas summas ka 2017. aastal) on eelkõige põhjuseks, miks eksperdid ei näe riigiabi näol antavat põllumajanduskindlustustoetust riskijuhtimismeetmete alternatiivina, kuna juba ainuüksi ühe tootja aastased kindlustusmaksed võivad olla kordades suuremad.

Tabel 14. Põllumajanduskindlustustoetuse statistika perioodil 2014–2016

Näitaja	2014	2015	2016
Makstud summa eurodes	9 524	8 849	8 054
Toetuse saajate arv	9	11	7

Allikas: PRIA

Nagu eelnevalt põllumajandusturgude rakkerühma järeldestes oli märgitud, on põllumajandustootjate kaasamisel ühisfondidesse mitmeid takistusi. Kuna ühisfondi saab luua tootjate ühendus, siis eeldab see solidaarsust ja valmisolekut ühiselt panustada raha, mis nii-öelda tasub ära alles kunagi hiljem. Siinkohal on oluline aktiivne osalemine, kuna hästi toimiva ühisfondi jaoks on vaja kapitali kaasata suures mahus. Et ühisfondi tegevus oleks efektiivne, on vaja ka kõrgtasemel professionaalseid teadmisi ja oskusi, juhtimaks nii toodangu kui sissetuleku kompensatsioonisüsteemi. Seejuures on sissetulekute kompenseerimise protsess keerulisem, nõudes tootjate äritegevuse majandusaruandluse seiret.

Samasuguseid kriteeriume saab välja tuua ka sissetulekute stabiliseerimise vahendi osas, st väga oluline on professionaalsete teadmiste kaasamine ning piisav kapitalimaht.

Ühisfondide olemust on kritiseerinud Mahé ja Bureau (2016), märkides, et termin *ühisfond* on eksitav. Kuna hinnašokid on ühtsel turul süsteemsed, ei saa neid kindlustada, kogudes osamakseid põllumajandusettevõtjailt, keda tabavad samad hinnašokid üheaegselt. Ühe võimalusena pakuvad nad välja võrdse rahastamise süsteemi, mille puhul hüvitiste kohaldamise korral lisanduksid põllumajandusettevõtjate osamaksetele võrdsel määral EL-i vahendid.

Mahé ja Bureau (2016) hinnangul on välisšokkidega toimetulemisel peamiseks strateegiaks leevendamine, st osalemine sissetulekute stabiliseerimise vahendis, ettevaatussääst, riskile avatuse piiramine, mis tuleneb ülemäärasest spetsialiseerumisest või julgest finantskäitumisest. Omavahel tuleks integreerida nii otsetoetused, turukorraldusmeetmed kui sissetulekute stabiliseerimine, et moodustuks terviklik ja üksteist tugevdav kriisiennetuse ja kriisileevenduse süsteem. Selleks, et turumeetmed, kriisireserv, hinnariski juhtimiskavad ja otsetoetused pigem toetaksid üksteist, peab poliitikameetmete kavandamisel ja eri meetmetes osaluse puhul olema tagatud kriisiennetuse nõuetele vastavus. Eesmärgiks on turukriiside lahendamine ja ennetamine, et ei tolereeritaks riskikäitumist, mis soodustab kriisi kordumist. Seega soovitakse viia kriisiohjamise raskuskese üle ennetavatele meetmetele ning tegutseda nii hinnamullide kui ka hindade järsu languse korral.

Tulevikukriiside tõttu on vajadus hoiatavate indikaatorite süsteemi järele, et ära tunda võimalike kriiside tekkimist, neid ennetada või leevendada ning tegutseda senisest operatiivsemalt, käivitades vastavad kriisijuhtimise meetmed (automaatselt ja kõigile osapooltele läbipaistvalt; CEIGRAM, 2016). Siinkohal oleks analüüsi oluliseks sisendiks operatiivne ja mitmekülgne turu- ja hinnainfo ning väliskaubanduse statistika, mis oleks üksiti aluseks ka erakorraliste turukorraldusmeetmete käivitamisele.

Mahé ja Bureau (2016) ettepanekuks on moodustada sõltumatu turumeetmete haldusasutus, mis annaks abi riskijuhtimiskavade puhul ning saaks volitused, mille aluseks on ümbersõnastatud ühine põllumajanduse turukorraldus. Nende hinnangul vajab ÜPP ka uut sambastruktuuri, st kolmanda samba moodustamist, mis hõlmaks ühises raamistikus kõik poliitikavahendid, mis mõjutavad otseselt või kaudselt hinna ja sissetuleku ebastabiilsust. EL-i riskijuhtimisele keskenduva lisaorganisatsiooni loomise ettepanekut on teinud ka mitmed teised uurimisgrupid, samas tähendaks lisainstituutsiooni loomine bürokraatia suurenemist, seega saab pigem soovitada turukorralduse ja riskijuhtimise jätkuvat koordineerimist EK vastavate üksuste tihedamas koostöös.

Balti riikide põllumajandusorganisatsioonid on seisukohal, et hinnavolatiilsusest, kliimamuutustest ning poliitilistest otsustest (s.o Venemaa embargo, Brexit) tulenevale ebakindlusele ja negatiivsele mõjule tootjate sissetulekute osas peab reageerima paindlike ning kiiresti kättesaadavate ja rakendatavate instrumentidega. EL-üleselt nähakse suuremat potentsiaali (suurem turg, suurem maht) ning üheks ettepanekuks on riskijuhtimise fondi loomine, et toetada enim kahju saavaid põllumajandussektoreid ja riike. Samas jäävad Eesti eksperdid sellise Euroopa-ülese kindlustuskeemi algatuse osas pigem eitavale seisukohale, sest selles ei nähta kasu Eesti põllumajandusele, vaid rohkem teistele riikidele, kus on suured kahjud. Eesti põllumajanduse jätkusuutlikkuse seisukohalt pooldatakse siseriiklikku riski- või stabiliseerimisfondi või äriühingut (võimalik luua ka nt MES-i juurde), mis võimaldaks ettevõtetele kindlustust (nt saagikindlustust, mille turg Eestis puudub), riigi poolt toetatavaid omakapitali investeringuid või kriisides rakendatavaid riiklikke laenuprogramme. Riskifondi tegevuse efektiivsust tõstab sisendressursi akumulatsioon. Riigil on kriisisituatsioonides tegutsemiseks suurem sõltumatus, kui tal on kasutada vastavaid instrumente.

Võttes arvesse eelnevalt toodud aspekte, saab riskijuhtimise Euroopa-ülese soovitusliku tegevusena nimetada kindlustamise toetamist kui kõige mõjusamat riskide maandamise instrumenti, kuna kindlustuse kasutusvõimalused on laiaulatuslikud ning rakendamine tehniliselt lihtsam kui näiteks sissetulekute stabiliseerimise vahendi kasutuselevõtt. Viimane nõuab keerukat ja andmemahukat infosüsteemi, samuti on lävendi rakendumine jäigem kui kindlustuse puhul. Seejuures pole ka EL

liikmesriigid ühisfondide loomise ja sissetulekute stabiliseerimise vahendi rakendamise vastu eriti initsiatiivi üles näidanud. Samas on kindlustamine andnud senise praktika näitel häid tulemusi, siinkohal on eelduseks olnud riigi toetav roll läbi kindlustusmaksete subsideerimise, vastava turuinfo ja statistika pakkumise, riskide hindamise ning osaliselt kohustuslike elementide rakendamise, et tagada kindlustussüsteemile piisav osalusmäär. Soovitatav on, et kindlustatavaid riske kataks turupõhiselt erasektor, riigil oleks seejuures keskkonda kujundav ning toetav roll. Eelnevalt tulenevalt on Cordier (2015) liigitanud riigi toetust otseseks erasektori instrumentide toetamiseks (nt subsiidiumid), mis on seotud põllumajandustoodanguga, ning kaudseks, mis hõlmab info asümmeetria vähendamist (st info pakkumist, sh kulukate infosüsteemide arendust, teadlikkuse tõstmist ja koolitust). Kui põllumajanduse kindlustusturg riigis puudub või on minimaalne, on olukorra lahendamise ainsaks hoovaks riigi otsene või kaudne osalemine, sh vastavad subsiidiumid.

Euroopa Parlamendile koostatud CEIGRAM (2016) uuringus on rõhutatud, et erakorraliste toetuste maksmisega ei tohiks kompenseerida kahjusid, mida on tekitanud kindlustatavate riskide realiseerumine. Samuti soovitatakse seada erakorraliste maksete tingimuseks, et tootja peab olema eelnevalt osalenud kindlustusskeemides või ühisfondides või sissetulekute stabiliseerimise vahendis. Antud soovitude eesmärgiks on tõsta ja tugevdada tootjate kaasvastutust ning eneseusaldust.

Kui ÜPP raames nähakse vajadust põllumajanduse ühtse kindlustamise järele, siis peaks Euroopa-üleselt harmoneerima ka kindlustusmeetme aluseid. Seega peaks ÜPP 2020+ puhul olema riskijuhtimise toetamise puhul määratletud lisaks kindlustamise toetuse määrale ka muud komponendid nagu näiteks kindlustuse võimalikud hinnamarginaalid ja maksete suurusjärgud, edasikindlustamine jne. ÜPP 2020+ raames ei ole võimalik Euroopa-ülene edasikindlustamise ühissüsteem, kuna liikmesriigiti on põllumajanduse kindlustamine väga erinevates arenguetaappides, samuti vastavate ühisfondide loomine (CEIGRAM, 2016).

Põllumajandusturgude rakkerühm on seisukohal (AMTF, 2016), et riskijuhtimise temaatikaga tuleb intensiivselt edasi tegeleda ning luua Euroopa tasemel integreeritud riskijuhtimise poliitika, mis peab täiendama EL liikmesriikide juba olemasolevaid strateegiaid. Seega oleks tegemist paindliku poliitikaga, mis võtaks arvesse liikmesriikide vajadusi ning ergutaks riiklikke riskijuhtimispoliitikaid edasi arendama. Cordier (2015) soovitab seada strateegilisi eesmärke ning mitte jääda kinni piirangute võrku (EL-ülene ja liikmesriikide õiguslik raamistik), vastasel juhul ei pruugita leida riskijuhtimise arenduseks parimaid ideid ja lahendusi. EK-lt oodatakse koordineeritud ning harmoneeritud soovitude paketti, millele tugineda riskijuhtimismeetmete toetamisel (CEIGRAM, 2016). Taoline raamistik aitaks tootjaid kaitsta erinevate riskide eest, tegemist oleks struktureeritud ja siduva poliitikaga, kuid liikmesriikidele jääks valikuvõimalus, milliseid meetmeid oma riigis rakendada (lähtudes nt tingimustest, riskide heterogeensusest, põllumajanduse struktuurist). Ka Eesti eksperdid pooldavad Euroopa-ülest ühispoliitikat, mis lubaks üldise kontseptsiooni raames teha Eestil oma põllumajandussektorile sobivaid valikuid.

Kokkuvõtteks saab täheldada, et riskijuhtimine vajab eri meetmeid, eri valikuid, tootjad peavad nägema nende järele vajadust ning olema valmis panustama (sh tegelema tavapäraste riskide juhtimisega oma ettevõttes). Kui tulevikus aset leidvaid kriise suudab ÜPP muuta nii-öelda laugemaks, on poliitika olnud edukas.

5.2.3. EL liikmesriikide riskijuhtimise praktika näited

EL liikmesriigid on paljuski tegelenud riskijuhtimisega tagantjärele, tehes sihtotstarbelisi makseid kriisijuhtimise raames. Vähemuses on need, kellel on kasutusel riiklikud meetmed riskide ennetamiseks. ÜPP raames on EL liikmesriikide riskijuhtimine tuginenud peamiselt kindlustusskeemidele (vastavate meetmete kavandamine nõuab täpset informatsiooni). Sageli on probleemiks tootjate motiveerimine, et kaasata neid riskijuhtimismeetmetesse. Siinkohal saab

märkida, et tootjate jaoks on üheks oluliseks tingimuseks riiklik osalus, mis omakorda tõstab tootjate osalusaktiivsust (Lorant and Farkas, 2015).

Mahé ja Bureau (2016) analüüsi kohaselt on EL riskijuhtimissüsteemid väljaarendamata, eriti sissetulekute stabiliseerimise osas. Nende hinnangul on hinnariski juhtimine ja reguleerimine liiga tihedalt seotud turumeetmetega, mida tuleb kavandada, rahastada ja jälgida subsidiaarsuse raames.

Kindlustusskeemid vajavad mahukat ja täpset infobaasi mis peab olema eriti arenenud sissetulekute kompenseerimise puhul. Sissetulekud on ka tulevikus volatiilsed ning võimalik, et volatiilsus koguni suureneb. Põhjusteks, miks sissetulekute stabiliseerimise vahendit pole rakendatud, on vahendi määratlusest tulenevad probleemid, eelarve ettearvamatus ning WTO rohelise kasti piirangud (Haniotis, 2016). See tähendab, et sissetulekute stabiliseerimise vahendi definitsiooni järgi seatud lävend võib jääda kättesaamatuks ka kriisiperioodidel, seega on märkimisväärsed finantsressursid blokeeritud, ilma et oleks teada, kas neid üldse saab kasutada, samuti pakuvad otsetoetused enam kindlust kui ÜPP II samba riskijuhtimismeetmete eelarve ning mõned sektorid on riiklikust toetusest suures sõltuvuses. WTO piirangutest tuleneb, et sissetulekute langust peab arvutama individuaalselt tootja tasemel (indekseid kasutamata), käivitumise lävend on liiga kõrge ning vahendit ei saa kasutada sektoripõhiselt. Antud puuduste kõrvaldamiseks on piirangud ülevaatamisel nn Omnibus määruuse raames. Seega on vajalikud muudatused, et sissetulekute stabiliseerimise vahendit hakataks ulatuslikumalt kasutama.

Ühisfondide loomisel on EL liikmesriikidele saanud takistuseks fondide olemuse keerukus ning kulukus (CEIGRAM, 2016). EL määrus 1305/2013 sätestab, et EL finantstugi piirdub vaid halduskulude katmisega (jaotatuna kolme aasta peale), mis on vajalikud ühisfondi loomiseks, ning algne põhivara ei tohi tulla riiklikest vahenditest. Ka siinkohal on Omnibus määruusega oodata muudatust, võimaldatakse investeringuid alkapitali

Järgnevalt on esitatud kirjeldused Ungari, Hispaania ja Hollandi riskijuhtimise kohta põllumajanduses. Nimetatud riikide riskijuhtimise süsteeme on esile toodud ja hinnatud kui edukaid praktikaid. Kuna Eesti on alles välja kujundamas riskijuhtimise valdkonna raamistikku, siis on teiste riikide meetmeid ja tegevusi jälgides võimalik leida vastuseid, millised sammud on olnud tulemuslikud ning mis on motiveerinud tootjaid riskijuhtimismeetmetega liituma. Kuna riskijuhtimismeetmetes osalemise määr on madal mitmetes EL liikmesriikides, siis saab tootjate motiveerimise stiimuleid seada eeskujuks ka Euroopa-üleselt.

Ungari

Riskijuhtimise integreeritud poliitika eduka näitena saab välja tuua Ungari, kus on kasutusel hästi välja arendatud riiklik riskijuhtimise süsteem, mille raames teevad tihedalt koostööd avalik sektor ja erasektor. Süsteemi juured ulatuvad paarikümne aasta taha ning seda on järjepidevalt edasi arendatud. Ungari näitel on tegemist riigiga, kus on riiklikul tasemel järjepidevalt tegeletud riskijuhtimisskeemide kujundamisega, püüdes muuta neid efektiivsemalt toimivaks, et kaitsta oma põllumajandussektorit.

Ungari põllumajanduse riskijuhtimise süsteemi on reformitud mitmel korral. Kui varem lootsid tootjad ebasoodsate ilmastikutingimuste ning loodusõnnetuste puhul peamiselt riiklikule abile, siis järk-järgult on riskijuhtimise võimalusi mitmekesistatud. Näiteks loodi 2007. aastal riiklikul tasemel riskifond riskide leevendamiseks, millega ühinemine oli tootjatele vabatahtlik. Esimesel tegutsemisaastal ei suudetud kaasata piisaval arvul tootjaid (vaid 5%) ning vähesel osaluse tõttu oli fond ebaefektiivne (Lorant and Farkas, 2015), mis seadis kahtluse alla ka riskijuhtimissüsteemi jätkusuutlikkuse. Kõrgema osalusmäära saavutamiseks muudeti 2008. aastal fondiga ühinemine enamusele tootjatele kohustuslikuks. Fond pakkus finantskaitset erinevate ilmastikuga seotud riskide puhul (nt rahe, üleujutused, põud). Seejuures pakkus riik kulude katteks 50%-list toetust, kuna aga fond ei kompenseerinud kõiki kahjusid, siis maksis riik tihti ka erakorralist abi, sealhulgas tootjatele, kes ei

olnud riikliku riskijuhtimise kompensatsioonisüsteemiga liitunud (Lorant and Farkas, 2015). Seega oli süsteemiga liitunute osakaal küll suurenenud, kuid tootjatel puudus huvi võtta täiendavalt kasutusele riske vähendavaid meetmeid (nt otsida lisakaitset kindlustamisest), kuna kahjud, mida ei kompenseerinud riskifond, korvati sageli riikliku erakorralise abiga. Sellest tulenevalt täiendati taas seadusandlust, et tõsta tootjate riskikaitse efektiivsust ebasoodsa ilmastiku tekitatud kahjude puhul, ning alates 1.01.2012 hakkas kehtima uus kahele sambale tuginev riskijuhtimise süsteem (lisa 7), kus on kasutusel riskide ühine määratlus ja ühised saagikuse referentsnäitajad (Zubor-Nemes jt, 2016). Tegemist on saagi kindlustamise süsteemiga, mille propageerimisse tootjate seas panustas oluliselt kindlustusliit, organiseerides tootjatele mitmeid teabeüritusi.

I samm ehk riiklik kahjuhüvitusfond sarnaneb esialgsele riskifondile, seejuures sõltub tootja tagatishüvitus määr maakasutusest, ning valitsus lisab riigieelarvest tootjate sissemaksetega võrdses summas osaluse. Kahjusid kompenseeritakse täismahus vaid neile tootjatele, kes on täiendavalt sõlminud ka kindlustuslepingu (vähemalt pool äritegevusest peab olema kindlustatud kindlustusandja juures). Ilma kindlustuseta tootjatele kompenseeritakse kahjusid 50% ulatuses maksimaalsest võimalikust hüvitussummast. I samm on tootjatele kohustuslik ning kahjuhüvitisi makstakse kõigi kliimarisikude korral, kui kahju on saadud tootja tasemel üle 15% ja saagi tasemel üle 30% (Zubor-Nemes jt, 2016).

II samm sisaldab põllumajanduse subsideeritud erakindlustuse mehhanismi neile tootjatele, kes soovivad vähendada oma tootmisriske ja saada seeläbi kõrgemat riskikaitset (sh riiklikult kahjuhüvitusfondilt). Kindlustuslepingute sõlmimine on vabatahtlik, kuid kindlustuse sidumine kompensatsioonitasemega tõstab tootjate motivatsiooni tegeleda intensiivsemalt oma äritegevuse riskide maandamisega. II samba raames hüvitatakse tootjale kindlustusmakseid 65% ulatuses ning eri riskide osas (kokku kaheksa riskitüüpi: rahe, torm, üleujutus, põud jne; kui saagist on hävinenud üle 30% või 40% või 50%, sõltub riskist). Sellise põllumajanduskindlustuse toetamise süsteemi raames suurenes tootjate kindlustusmaksete summa paari aastaga kordades, kaasatud on 77 000 tootjat⁴⁹ ning 11 kindlustusfirmat ja ühisfondi (Zubor-Nemes jt, 2016), mis on taganud oluliselt kõrgema riskikaitse. Seega edendab Ungari riskijuhtimise süsteem tootjate endi tegevusi riskide maandamisel ning piisava mahuga turu ja kindlustusmaksete toetusega on kindlustusmaksed tootjatele nii-öelda taskukohased. Kuna tuleb hallata suurenevat hulka uusi partnereid, siis on püütud muuta efektiivsemaks ka süsteemi administreerimist ning kahjunõuete üle teostatakse hoolikat kontrolli.

Riskijuhtimise süsteem hõlmab ka täiendavaid erakindlustusi, mille kaudu saab kindlustada rahe, tormi või tulekahju poolt põhjustatud kahjusid, kahjuhüvitist makstakse kahjude korral, mis jäävad saagi tasemel vahemikku 5–30% (Zubor-Nemes jt, 2016).

Kogu süsteem on üles ehitatud elektroonilisele andmeedastusele ja tuvastusele: esimese etapina teatab tootja kahjust ning esitab kahjunõude vastaval veebilehel, mis kasutab kaardirakendust; seejärel leiab aset nõude ülevaatamine ja kohandamine, kasutades meteoroloogilisi, kaugseire ning veemajanduse indekseid; edasi antakse nõude kontrolli kinnitus, kasutades elektroonikat ja GIS tehnoloogiaid; lõpetuseks edastatakse elektrooniliselt ka ametlikud otsused kahjuhüvitise ning kindlustusmakse toetuse kohta (Zubor-Nemes jt, 2016). Süsteem kasutab kompleksseid andmebaase, mis on omakorda võimaldanud riskijuhtimise instrumente edasi arendada.

Riskijuhtimise süsteemi enda riskifaktoriks on aga asjaolu, et kui nõudlus meetme poolt pakutavale kaitsele aina suureneb, kas siis ettenähtud riiklikud vahendid suudavad nõudlust rahuldada, kas riigil jätkub vahendeid piisaval määral, et katta tootjate kindlustusmaksete hüvitamise taotlusi. Riikliku riskijuhtimise süsteemi regulatsioon sätestab, et vahendite ammendumisel vähendatakse toetuste mahtu proportsionaalselt (Lorant and Farkas, 2015). Sellise stsenaariumi realiseerumisel tabaks süsteemi tagasilöökk kaasatud tootjate osalusmäära vähenemise näol, kuna väiksemate toetuste puhul vähenevad tootjate motiveeritus ja võimalused panustada riskijuhtimisse. Samamoodi on süsteemi jätkusuutlikkusele ohuks riikliku finantseeringu vähenemine, millega seoses kahaneks ka toetused ja

⁴⁹ Ungaris on kokku ligi 500 000 põllumajandustootjat, neist 85% on väiketootjad, kellel on maad alla 5 ha (EC, 2016b).

seeläbi kindlustamine, mis omakorda võib hakata kaudselt avaldama survet riigieelarvele, kui riskide realiseerumisel peaks potentsiaalselt suurenema nõudlus erakorralise abi järele.

Ungari reformijärgset süsteemi, mis tugineb avaliku sektori ja erasektori partnerlusele, saab tuua esile riskijuhtimise eduka näitena eelkõige seetõttu, et ta on kaasanud tootjaid, viimased on olnud riskide maandamisel võimekamad ning süsteemist loodetakse saada kasu ka pikaajalises perspektiivis. Seega on Ungari näitest kasu ka teistele EL liikmesriikidele oma riskijuhtimissüsteemide kujundamisel.

Ungaris on arutlusel, kas ja kuidas võiks kindlustussüsteemi täiendada. Nii on ühe võimalusena pakutud välja riskikoefitsientidel põhinevat boonussüsteemi, mis arvestaks riskide toimumist minevikus (Juhász, 2016). Sarnaselt liikluskindlustuses tihti kasutatavale süsteemile oleks tootjale määratud individuaalne riskitase ning riskikoefitsient suureneks riskide realiseerumise korral (seega on ka kindlustusmakse suurem) ning väheneks kahjudeta aasta puhul (seega on kindlustusmakse väiksem).

Riskijuhtimise süsteemi edasiarenduseks võib olla ka sissetulekute stabiliseerimise vahendi rakendamine neile sihtrühmadele, kes ei saa osaleda olemasolevas kahesambalises süsteemis (s.o piima- ja sealihasektor ning linnukasvatajad). Ungari maaelu arenguprogrammi on küll lülitatud kindlustamise toetamise mehhanism ja sissetulekute stabiliseerimise vahend, eesmärgiga toetada tootjaid läbi avaliku sektori, ühisfondide ja kindlustusfirmade koostöö (EC, 2016b), kuid samas on sissetulekute stabiliseerimise vahendi puhul otsustatud jääda siiski pigem äraootavale seisukohale, seda mitte rakendada, jälgida teiste EL liikmesriikide praktikaid ning EL-üleseid arenguid (nn Omnibus määruse muudatusi), kuna vahendi elluviimiseks on paljud nüansid veel ebaselged (ühisfondi ülesehituse ja toimimise põhimõtete kokkuleppimine, sissetulekute kompenseerimise tingimuste kokkuleppimine, raskused usaldusväärse informatsiooni saamisel, seosed moraalariskiga; Mezei, 2017).

Hispaania

Riskijuhtimise integreeritud poliitika hea näitena saab nimetada ka Hispaaniat, kus on pikaajaliselt tegeletud riskijuhtimise süsteemi arendamisega, eelkõige läbi riskikindlustuse. Hispaanias on hästi välja arendatud ilmastiku riskimudel, mille juured ulatuvad 40 aasta tagusesse perioodi, kui 1978. aastal jõustus põllumajanduskindlustuse seadus (AMTF, 2016). Kindlustussüsteemi loomise aluseks oli põhimõte, et see peab hakkama saama katastroofiriskide tagajärgede hüvitamisega ning asendama riigi erakorralisi kahjuhüvitisi. Seadusega määrati, et kindlustuslepingu sõlmimine peab olema vabatahtlik, tootjad osalevad läbi oma ühenduste (et stimuleerida kollektiivset kindlustamist) ja riik edendab statistilisi ja kindlustusmatemaatilisi uuringuid; samuti määratleti riskid, mida süsteem peab katma (s.o kahjud toodangule, mille põhjustajateks on rahe, tulekahju, põud, külm, üleujutus, tuul, lumi, kahjurid ja haigused). Süsteemi arenedes on kindlustatavate riskide loetelu täienenud (hõlmab üldjoones kõiki põllumajandusriske) ning sõltuvalt toodangust varieerub kindlustuskatte määr. Tootjatel on võimalus valida erinevate kindlustustoodete menüüst endale sobivaimad, vähese nõudlusega tooted eemaldatakse menüüst ning uute lisamiseks viiakse sageli läbi piirkondlikke pilootprogramme (Antón ja Kimura, 2011). Tavapäraselt kindlustatakse korraga mitme riski vastu.

Süsteemi tuumiku moodustavad erakindlustusettevõtted ning avalik sektor pakub erasektoriga kooskõlastatult vajalikku taustainformatsiooni (põllumajandusriskide uuringuid), et saaks välja töötada riskikatte tingimusi ning kalkuleerida kindlustusmakseid. Teadusliku lähenemise otstarbel on loodud riskijuhtimise uurimiskeskus CEIGRAM. Infot koguvad ja pakuvad mitmed institutsioonid, ainuüksi meteoroloogilisi andmeid ja vastavaid lühiprognoose on võimalik saada erinevatelt allikatelt, seejuures detailse geograafilise eristuse alusel. Tootjate jaoks on koondatud üksikasjalik informatsioon kindlustussüsteemi, kindlustustingimuste, seadusandluse, subsidiumite ja muu olulise kohta. Jooksvalt on võimalik saada infot loomahaiguste puhangute kohta Hispaanias ja mujal maailmas. Iganädalaselt kogutakse hindu läbi kogu toidutarneahela, seejuures on vaatluse all ca 40 põllumajandussaadust ja toodet (Antón ja Kimura, 2011), mis muudab turud läbipaistvamaks ning annab infot kõigile tarneahela lülile. Hispaania kindlustussüsteemi mahukad andmebaasid ning info ulatuslik pakkumine vähendavad oluliselt info asümmeetriat.

Hispaania on EL-s suurimate põllumajanduse riigiabi maksjate seas, samas moodustab enamuse riigiabist just kindlustusmaksete toetus, näiteks perioodil 2007–2013 maksti selleks iga-aastaselt ca 300 mln eurot (CEIGRAM, 2016). Seejuures on suurema abikõlblikkusega kollektiivsed kindlustajad ja mahetootjad, kuna mahepõllumajandusega tegelemist peavad tootjad riskantsemaks (eelkõige lühiajalises perspektiivis). Seega eelistab Hispaania riskijuhtimisel kindlustamise toetamist pigem riigiabist kui ÜPP kindlustusmeetme kaudu.

Kindlustusstrateegiaks on kombinatsioon nii turu- kui avaliku sektori osalusest (riik reguleerib turgu, igal aastal vaatab valitsus üle suunised ja kinnitab aastaplaani, nii keskvalitsus kui regionaalsed omavalitsused subsideerivad tootjaid, toetades kindlustusmakseid kuni 60% ulatuses). Seega on kindlustusfirmadel huvi pakkuda kindlustustooteid, on olemas nii keskvalitsuse kui regionaalsete omavalitsuste poliitiline ja eelarveline toetus, tootjate organisatsioonid osalevad kindlustussüsteemi juhtimises ning eeldatakse, et süsteemis osalejad jälgivad ka selle kindlustusmatemaatilist usaldusväärsust (Antón ja Kimura, 2011). Tegemist on hübriidsüsteemiga, kus riske kannavad eraõiguslikud kindlustusfirmad, tootjad osalevad kindlustusmakse makstes ning riik kannab ülejäänud kulud, pakkudes ka igakülgset taustainfot ja tehnilist abi.

Kokkuvõtvalt osalevad kindlustussüsteemis alljärgnevad era- ja avaliku sektori üksused (Antón ja Kimura, 2011; Pro, 2014):

- erasektor:
 - o tootjad, keda esindavad tootjate ühendused;
 - o kindlustusfirmad, kes on koondunud erafirma AGROSEGURO alla (administreerib erafirmade kindlustusvõrgustikku, määrab kindlustustingimusi, menetleb kaebusi, omab ja haldab kindlustuse mikrotaseme andmebaasi⁵⁰, tegeleb analüüside ja uuringutega jne);
 - o eraõiguslikud edasikindlustajad;
- avalik sektor:
 - o keskvalitsus:
 - 1) Põllumajanduse, toidu ja keskkonnaministeeriumi haldusalas autonoomne kindlustusasutus ENESA (*Entidad Estatal de Seguros Agrarios*), kes koordineerib jooksvalt kindlustussüsteemi ning teostab järelevalvet valitsuse poolt heakskiidetud aastaplaani teostamise üle;
 - 2) Majandusministeeriumi haldusalas kindlustus- ja pensionifondide peadirektoraat DGS (*Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones*), kes annab raamistiku ning teostab järelevalvet süsteemi kindlustusmatemaatilise usaldusväärsuse osas, ja edasikindlustaja CCS (*Consortio de Compensación de Seguros*);
 - o regionaalsed omavalitsused.

Hispaanias toimib põllumajanduse siseriiklik edasikindlustuse skeem, milles osalevad integreeritult kõik 23 kindlustusfirmat, kes pakuvad koos subsideeritud kindlustust. Varasemalt oli Hispaania põllumajanduse kindlustussüsteem edasi kindlustatud ka rahvusvahelisel turul. Riiklik edasikindlustaja (*Consortio de Compensación de Seguros*) on põllumajanduse siseriikliku edasikindlustuse skeemiga jõudnud tasemeni, kus pole enam vaja riigieelarvelisi erakorralisi hüvitisi, kuna 1993. aastal loodi stabiliseerimisreserv, mis suudab pakkuda edasikindlustamist piisavas mahus kogu riikliku põllumajanduse kindlustussüsteemi jaoks. Näiteks 2012. aastal maksti Hispaania põllumajanduse kindlustusajaloo kohta rekordiliselt palju kahjuhüvitisi (üle 800 mln euro) ning kompenseerimissüsteem tuli sellega toime, stabiliseerimisreservist vajati ligi 120 mln eurot, enne mida küündis reservi maksimaalne tase 850 mln euron 2011. aastal (CEIGRAM, 2016). Reservi aluseks on kohustuslik edasikindlustuse tasu (kokku ca 5% kõigist subsideeritud kommertskindlustuse maksetest), mis kohandub subsideeritud kindlustuse poliisidele ning mida reguleeritakse vastavalt reservi mahule (st ettenähtud tasemete saavutamisel on tasumäära vähendatud).

⁵⁰ AGROSEGURO andmetel oli 2012. aastal sõlmitud ligi 485 000 kindlustuspoliisi (sektorite lõikes on osalusmäär väga erinev), suurusjärgu võrdluseks saab märkida, et otsetoetusi maksti 2014. aastal ligi 870 000 tootjale (EC, 2016c).

Kõik riiklikult subsideeritavat kindlustust pakkuvad kindlustusfirmad peavad tootjale müüma kõiki vastavaid ekvivalentseid poliise sama hinnaga. See äratas huvi riiklikes järelevalveinstitutsioonides ning põllumajanduse riiklikule kindlustussüsteemile (sh regulatiivsele raamistikule, struktuurile ja toetustele) teostati 2013. aastal järelevalvemenetlus⁵¹. Viimase käigus uuriti kindlustusfirmade ühistegevust, riikliku edasikindlustamise organisatsiooni rolli ning tootjate ja kindlustusfirmade õigusi ja kohustusi. Tuvastati, et kuna riske hallatakse ulatusliku ühispanusega, on süsteem laialdase kasuga, mida võiks ohustada firmade konkureerimine läbi kindlustuspoliiside hindade. Kui lubataks firmadevahelist hinnakonkurentsi, siis lõhuks see süsteemi tasakaalu ning universaalsuse regioonide, tootmissektorite ja tootmisalade vahel, millest tulenevalt ohustaks ka juba saavutatud efekti, mis tulenes riskide ulatuslikust koondamisest. Samuti jõuti järeldusele, et süsteemis on märkimisväärne solidaarsus ning süsteem on tasandanud sissetulekuid nii tootjate, sektorite kui regioonide lõikes. Positiivse aspektina võeti arvesse, et tootjate kahjud on hinnatud individuaalselt ning võimalikult õiglaselt, kaasates kahjukäsitluse tippspetsialiste; samuti et tootjate esindusorganisatsioon ning valitsuse vastav põllumajanduse kindlustuse eest vastutav üksus tagavad korraliku kontrolli erasektori ja selle ühistegevuse üle. Järelevalvemenetluse tulemusena esitati ka nõudmisi, et toetused peavad olema kohaldatud otse kindlustusmaksetele, edasikindlustuse maksetele ja tagatistasudele ning ülejäänud komponendid (nt haldamis- ja tehingukulud) peavad olema avatud firmadevahelisele konkrentsile.

Seega seisneb Hispaania kindlustuse tugevus ühistegevuses ja laiaulatusliku informatsiooni kättesaadavuses ning kokkuvõttes saab nentida, et Hispaania põllumajanduse kindlustussüsteem on saavutanud riigi abil autonoomsuse, mille raames toimub kahjuhüvitamise iseregulatsioon, leiab aset (sise)riiklik edasikindlustamine ning pole olnud vajadust riigieelarveliste erakorraliste kahjuhüvitiste järele. Puuduseks saab pidada vähest konkurentsi kindlustusfirmade vahel. Hispaania edasikindlustamise skeem on end kohalikes oludes õigustanud, kuid ei ole rakendatav kõigis EL liikmesriikides, kuna vajab suures mahus finantsvahendeid, seega piisavalt suurt ning hästi arenenud kindlustusturгу, mis omakorda eeldab rohkelt osalisi. Seega on edasikindlustamise temaatika pigem hästi arenenud kindlustusturuga riikide pärusmaa. Samas näitab Hispaania kogemus, et nõudlust kindlustuse järele ergutab riigi koostöö ning riigipoolne panustamine info pakkumisse ja süsteemi koordineerimisse.

Muudest riskijuhtimise vahenditest saab nimetada veel oliiviõli futuure, regionaalsed omavalitsused panustasid futuurituru loomisesse finantsressursse (süsteem algatati 2004. aastal) ning osalevad järelevalves (Antón ja Kimura, 2011). Hispaania on ühena vähestest EL liikmesriikidest plaaninud võtta kasutusele ka sissetulekute stabiliseerimise vahendi, kuid mitte riigiüleselt, vaid regionaalselt (Castilla y León piirkonna jaoks) ja minimaalses mahus. Perioodil 2014–2020 loodetakse meetmest abi 950-le põllumajandusettevõttele, kes moodustavad vaid 1% riskijuhtimise tuge saavatest põllumajandusettevõtetest (CEIGRAM, 2016).

Holland

Hollandit saab tuua esile kui näidet riigist, kus lisaks põllumajanduse riskijuhtimismeetmetele on pööratud palju tähelepanu ka muule riske ennetavale ja minimeerivale tegevusele. Näiteks pakuvad paljud riiklikud ning eraallikad tootjatele ja teistele seotud osapooltele riskialast informatsiooni. Riiklike institutsioonide poolt pakutav infovoog (Melyukhina, 2011) hõlmab analüüse kliimamuutuste kohta, detailseid ilmaprognoose, seismoloogiat andmeid ning muud taolist teavet. Samuti on kättesaadav riiklik statistika makroökonomiliste näitajate ja väliskaubanduse osas, hindade ja sektoripõhiste näitajate osas. Põllumajandustootjatele suunatud ajakirjadest ning Interneti-lehekülgedelt saab infot saagikuse, hindade ja nende trendide kohta. Riiklikult finantseeritakse laiaulatuslikult erinevaid uurimisprojekte (nt innovatsiooniriskide hindamine ja analüüs, hinnariskide

⁵¹ Teostatud Hispaania turgude ja konkurentsi järelevalveasutuse *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* poolt. Siinkohal on tulemustest tehtud ülevaate allikaks CEIGRAM (2016).

analüüs ÜPP raames). Kindlustusfirmad ja pangad on samuti panustanud põllumajandustootjate riskiteadlikkuse tõstmisesse ning tootjad pööravad oluliselt tähelepanu finantsjuhtimisele. Kindlustusfirmade algatusel ja riikliku kaasfinantseerimise abil on olnud soovijaile kättesaadav riskibaromeeter (st võimalus sisestada Interneti-vormil tootjat iseloomustavaid näitajaid, alternatiivseid tootmisplaane, millele vastuseks hinnati tootja spetsiifikale vastavat riskitaset ning võimalike tootmisotsuste riske). Hollandi põllumajandustootjate igapäevane äritegevus on riske ennetava iseloomuga, tootmisotsuseid püütakse teha igakülgselt informatsioonile tuginedes.

Hollandi kindlustussüsteemis on põllumajanduskindlustuse pakkumine peamiselt üles ehitatud ühisfondide kindlustusele, seejuures toimib osa neist riikliku toega, osa vaid erainitsiatiivile tuginedes (Meuwissen jt, 2013). Kui mõned firmad pakuvad igasugust kindlustuskaitset, siis valdav osa on spetsialiseerunud vaid teatud tüüpi kindlustusele ning süsteem on arenenud viimase paarikümne aasta jooksul. Seega on turul nišikindlustuse võimalus (Melyukhina, 2011), mida suured ja mitmekesise portfelliga kindlustusfirmad tootjatele ei paku, küll aga spetsialiseerunud kindlustusfondid, ilma kellela poleks vastavad riskid kindlustatud (puudutab eelkõige looma- ja taimehaigusi). See on Hollandi eripäraks, et kindlustustooted on suunatud kitsalt konkreetsete põllumajandusgruppide teatavat laadi riskidele (saab kindlustada korraga ka mitme riski vastu, nt ilmastikust tulenevate riskide korral) ning sel juhul on kindlustuse pakujateks ühisfondid (esindavad iseseisvaid kindlustusfirmasid, kuid on seotud suuremate kindlustusfirmadega läbi edasikindlustuse ja nõustamise). Näidetena saab välja tuua, et kindlustus võib olla suunatud vaid sealihasektorile (sektorile iseloomulikud loomahaigused), broilerikasvatusele (linnuhaigused), kartulitootjatele (sektorispetsiifilised taimehaigused) või puuviljakasvatajatele (ebasoodsad ilmastikuolud) jne. Seejuures pakub riik kindlustusmaksetele või edasikindlustamisele toetust, mille määr valdkonniti varieerub. Holland toetab kindlustamist ÜPP II samba kindlustusmeetme kaudu, väga vähesel määral riigiabina (CEIGRAM, 2016). Lisaks kaasfinantseerimisele ÜPP raames, toetab valitsus kindlustamist ka iseseisvalt (Meuwissen jt, 2013).

Nišikindlustajad saavad niivõrd spetsiifiliste ohtude kindlustamisega paremini hakkama kui suured firmad, kuna neil on mitmekülgsemad teadmised fondi liikmete, nende äritegevuse ja riskide spetsiifika kohta, seega osatakse neid paremini hinnata, samuti on kontaktid klientidega vahetumad ja kindlustamine lähtub individuaalsematest kriteeriumitest ning ühisfondi liikmed osalevad ka selle kontrollimehhanismis (nt nõukogu liikmetena). Individuaalsed reeglistikud kindlustusmaksete osas soosivad tootjaid (antud seoseid on uurinud Meuwissen jt, 2013), mis avaldab positiivset mõju osalemisele; näiteks võivad kindlustusmaksed olla jagatud osadeks – ettemaksunõue ja kohandatav lisamakse – mis võimaldab tootjal makseid hajutada. Ettemaksunõue ehk esialgne kindlustusmakse võib olla väike ning tõsiste kahjude korral makstav kohandatav lisamakse sellest 3–5 korda suurem. Kui kõigist kindlustusmaksetest ei piisa kahjude hüvitamiseks ning väheks jääb ka edasikindlustuse riskikattest, siis vähendavad ühisfondid kahjuhüvitismakseid. Üldjuhul jagavad ühisfondid ülejäägi liikmetele (tootjatele) tagasi, nt riskivaba aasta järel alles jäänud kindlustusmaksed. Vaid suure esinemissagedusega riski korral võidakse otsustada jätta osa ülejäägist alles kapitalireservina. Kindlustusmaksete hajutamine ja alles jäänud summade tagasimaksmine suurendavad tootjate riskiteadlikkust ning hoiavad ära suures mahus kapitali (kinni)hoidmise ühisfondis.

Kuigi väikesed ühisfondid võivad saada kasu liikmete solidaarsusest, siis on kindlustuseksperdid valdavalt seisukohal, et süsteemi jätkusuutliku toimimise kriitiliseks piiriks on 30% sektorist, st kui riskifondiga on kaetud alla 30% sektorist, on vähetõenäoline, et fondil jätkub suutlikkust riske piisavalt hajutada ning tulla toime riskikahjudega (Meuwissen jt, 2013).

Mitmed Hollandi ühisfondid ei ole suutnud olla jätkusuutlikud ning motiveerida tootjaid ühisfondi kindlustussüsteemiga liituma. Mahukale riiklikule toetusele vaatamata on mõned lõpetanud tegevuse paar aastat peale asutamist, kuna osalusmäär oli madal. Seega ei sõltu osalemine vaid finantsstiimulitest (kindlustusmaksete toetus, edasikindlustamine, täiendavad riiklikud kapitalimahutused). Siinkohal mõjutavad mitmed tegurid: vähest osalust saab seostada tootjate madala riskitajuga (sageli alahinnatakse riske, mille esinemissagedus on väike, samas võivad tagajärjed olla ulatuslikud), samuti sellega, kas nõutud summas kindlustusmakseid on võimalik realselt koguda,

ning usalduse puudumisega ühisfondi finantssuutlikkuse ja solidaarsuse osas (Meuwissen jt, 2013). Seega on eduka ühisfondi tagamiseks vaja saavutada solidaarsus, mille jaoks tuleb hoolikalt ja tasakaalustatult kaaluda riskide ulatust, kindlustusmaksete suurust (kas tootjad saavad nende maksmist endale lubada) ning seeläbi ka fondi finantssuutlikkust.

Ühistegevus on omane Hollandi põllumajandussektoris ka tootmises ja töötlemises, mis tähendab üksiti ka riskide hajutamist (sh turustamis- ja hinnariskide osas). Ühistute traditsioon on kõige tugevam piimasektoris. Hollandi ühistud on ajapikku kasvanud, rahvusvahelistunud ning üha enam orienteerunud turupõhisusele. Riskijuhtimisega tegeletakse ühistusiseselt: riske maandatakse liikmete vahel läbi tootmisplaanide, toodete ja turgude mitmekesistamise, investeerimisotsuste, uute tehnoloogiate arenduse, hinnakujunduse, maksekäitumise ja regionaalse jaotuse (Melyukhina, 2011). Hollandi põllumajandussektor kasutab ka tulevikulepinguid. Sellest kõigest tulenevalt on ühistutest saanud võtmeinstituutsioonid põllumajandustootjate riskide juhtimisel.

Põllumajandussektori riskijuhtimise protsessis on riigi roll seotud eelkõige kindlustusturuga. Riik on võtnud fookusesse kindlustusturu stimuleerimise (eelkõige kliimaatiliste riskide ja haigusriskide osas) ning ühisfondide toetamise, kuna 1990ndatel ei soovitud enam erakorraliselt maksta riigieelarvelisi ulatuslikke kahjuhüvitusi. Mitmed spetsialiseeritud kindlustust pakuvad ühisfondid on tekkinud riigi rahalise toega, saades algkapitaliks finantsressursse (Melyukhina, 2011). Avaliku sektori ja erasektori koostöö on andnud positiivseid tulemusi: riigi ja tootjate vastutus on paremini piiritletud, arenenud on kindlustusturg ning vähenenud on erakorraliste kahjuhüvitiste koormus riigieelarvele. Riik panustab riskiuuringutesse (kliima-, tootmis-, tururiskid) ja prognoosidesse, riskide hindamisse ning tulemuste edastamisesse, et kasvatada teadlikkust ning saavutada sünergia läbi tootjate ja töötajate organisatsioonide kaasamise.

Hollandi näide rõhutab informatsiooni olemasolu ja vaba kättesaadavuse vajalikkust riskide ennetamisel, samuti ühistegevuse olulisust riskide juhtimisel. Kuna ühisfondide edukuse saavutamisel on suurimaks probleemiks motiveerida osalema piisaval (kriitilisel) määral tootjaid, siis saab Hollandi praktikast seada EL-s eeskujuks. Ühisfondidega liitumisel ei ole seega tegemist vaid finantsstiimulitega, paljuski mõjutavad ka mitterahalised faktorid (riskitaju, usaldus jne).

5.2.4. Kokkuvõtte ja järeldused

Millised on kolme EL liikmesriigi kogemused, parimad praktikad ja tulemused riskijuhtimismeetmete kasutamisel?

1. EL ühed edukaimad riskijuhtimise süsteemid on kasutusel Ungaris, Hispaanias ja Hollandis, kus on suudetud kaasata piisaval määral tootjaid ning minimeeritud seeläbi riskide negatiivset mõju põllumajandussektorile. Antud riskijuhtimissüsteemide aluseks on avaliku sektori ja erasektori partnerlus ja tihe koostöö.
2. Ungari riiklik riskijuhtimissüsteem tugineb kahesambalisele saagi kindlustamise süsteemile (kehtib alates 2012. aastast, kasutusel on riskide ühine määratlus ja ühised saagikuse referentsnäitajad). I sammas on tootjatele kohustuslik, s.o riiklik kahjuhüvitusfond, kuhu tootjatega võrdsel määral teeb sissemakseid ka riik. Kahjusid kompenseeritakse täismahus vaid neile tootjatele, kes on täiendavalt sõlminud ka kindlustuslepingu. Ilma kindlustuseta tootjatele kompenseeritakse kahjusid 50% ulatuses maksimaalsest võimalikust hüvitussummast. Vabatahtlik II sammas kujutab endast põllumajanduse subsideeritud erakindlustuse mehhanismi.
3. Ungari riskijuhtimise süsteemi kohustuslikud elemendid ning vabatahtlikud võimalused on motiveerinud tootjaid süsteemiga liituma, süsteem edendab tootjate huvi ja tegevusi riskide maandamisel, mis on taganud varasemast oluliselt kõrgema riskikaitse. Ungari süsteemi on

saatnud väga kiire edu (tootjate kindlustusmaksete summa kasvas paari aastaga kordades) ning sellest loodetakse saada kasu ka pikaajalises perspektiivis.

4. Hispaanias on kasutusel vabatahtlik riskikindlustuse süsteem, nõudlust kindlustuse järele ergutab riigi ja erasektori koostöö ning riigipoolne panustamine info pakkumisse ja süsteemi koordineerimisse. Kindlustussüsteemi mahukad andmebaasid ning info ulatuslik pakkumine vähendavad oluliselt info asümmeetriat. Süsteemi tuumiku moodustavad erakindlustusettevõtted, kuid riik reguleerib turgu (valitsus vaatab igal aastal üle suunised ja kinnitab aastaplaani) ning nii keskvalitsus kui regionaalsed omavalitsused subsideerivad tootjate kindlustusmakseid. Kõik riiklikult subsideeritavat kindlustust pakkuvad kindlustusfirmad peavad tootjale müüma kõiki vastavaid ekvivalentseid poliise sama hinnaga. Hispaania eelistab riskijuhtimisel kindlustamise toetamist riigiabist. Tootjad osalevad läbi oma ühenduste (et stimuleerida kollektiivset kindlustamist) ning tootjate organisatsioonid osalevad kindlustussüsteemi juhtimises. Toimib põllumajanduse siseriiklik edasikindlustuse skeem, milles osalevad integreeritult kõik subsideeritud kindlustust pakkuvad kindlustusfirmad.
5. Hispaania põllumajanduse riskikindlustuse süsteemi kõrget tulemuslikkust näitab see, et kindlustussüsteem on saavutanud riigi abil ja läbi edasikindlustamise stabiliseerimisreservi taseme, kus aastaid pole olnud vajadust riigieelarveliste erakorraliste kahjuhüvitiste järele.
6. Hollandi põllumajandustootjate igapäevane äritegevus on riske ennetava iseloomuga, tootmisotsuseid püütakse teha igakülgselt informatsioonile tuginedes ning võtmepositsioon põllumajandustootjate riskide juhtimisel on ühistutel. Oluline roll info pakkel on riiklikel institutsioonidel, riik stimuleerib kindlustusturgu (eelkõige kliimaatiliste riskide ja haigusriskide osas) ning toetab ühisfonde. Põllumajanduskindlustuse pakkumine on peamiselt üles ehitatud ühisfondide vabatahtlikule kindlustusele, seejuures toimib osa neist riikliku toega, osa vaid erainitsiatiivile tuginedes. Valdav osa kindlustusfondide on spetsialiseerunud vaid teatud tüüpi kindlustusele, nii-öelda niiskindlustusele, kus kindlustustooted on suunatud kitsalt konkreetsete põllumajandusgruppide teatavat laadi riskidele. Positiivset mõju kindlustuses osalemisele on avaldanud kindlustusmakse jagamine ettemaksunõudeks ja kohandatavaks lisamakseks.
7. Hollandi riskijuhtimissüsteemi positiivsete tulemustena saab välja tuua, et riigi ja tootjate vastutus on paremini piiritletud, arenenud on kindlustusturg ning vähenenud on erakorraliste kahjuhüvitiste koormus riigieelarvele. Riik püüab saavutada sünergiaid läbi tootjate ja töötajate organisatsioonide kaasamise.
8. Kuna Hispaania ja Hollandi kindlustussüsteemid põhinevad ajalooliselt välja kujunenud tugeval ühistegevusel, siis neile EL liikmesriikidele, kus kindlustussüsteemide arendamine on alles algetapis (sh Eestis), saab soovitada rohkem eeskuju võtta Ungari kogemusest riskide juhtimisel.
9. Ungari, Hispaania ja Hollandi näitel saab järeldada, et riskide juhtimisel on äärmiselt oluline informatsiooni vaba kättesaadavus, ühistegevus ning riigi ja erasektori usalduslik koostöö.

Kas olemasolevad ÜPP II samba riskijuhtimismeetmed võimaldavad kriiside korral operatiivselt ning paindlikult reageerida ning kas ja kuidas oleks vaja vastavaid instrumente vajadusel kohendada?

10. Riskijuhtimist võiks teostada nii Eestis kui Euroopa-üleselt riiklikult kaasfinantseeritava ÜPP II samba raames. Igal EL liikmesriigil peab olema valikuvõimalus, milliseid riskijuhtimismeetmeid kasutada ja kuidas neid rakendada, kuid Euroopa-üleselt peab kõigil liikmesriikidel olema kohustus riske juhtida.
11. Kuna ühendusesiseselt on põllumajandus seda tugevam, mida paremini suudavad kõik EL tootjad tulla toime turgude ja sissetulekute ebastabiilsusega ning riskikahjudega, siis peab riskide juhtimine olema EL-üleselt reguleeritud nii, et tootjatel oleks kas kohustus või otsene vajadus riske juhtida. Kas Euroopa-üleselt ning MAK-i raames rakendatavad

riskijuhtimismeetmed oleksid tulevikukriisides põllumajandussektori jaoks piisavad, sõltub paljuski sellest, kui paljud nendega liituks. Ainult vabatahtlikkuse alusel liitumine piisavust ei taga, liitumiseks on vaja stiimuleid, mis muudaks selle tootjale vajalikuks. Seetõttu ongi vajalik riskide juhtimise kohustus või tootja sõltuvus nende kasutamisest (eelkõige ÜPP väljamaksete raames). Sel juhul võimaldavad ÜPP riskijuhtimismeetmed kriisisituatsioonides oluliselt paindlikumat reageerimist ning laiaulatuslik osalus vastavates meetmetes pakub kaitset näiteks turgude madalseisude ületamiseks, minimeerides erakorralise kriisiabi vajaduse.

12. Kõigis EL riikides on soovitatav toetada eelkõige kindlustamist kui kõige mõjusamat riskide maandamise instrumenti, kuna kindlustuse kasutusvõimalused on laiaulatuslikud ning rakendamine tehniliselt lihtsam kui näiteks sissetulekute stabiliseerimise vahendi kasutuselevõtt. Kindlustatavaid riske peab katma turupõhiselt erasektor, riigil peab olema keskkonda kujundav ning toetav roll. Kui põllumajanduse kindlustusturg riigis puudub või on minimaalne, on olukorra lahendamise ainsaks hoovaks riigi otsene või kaudne osalemine, sh vastavad subsidiumid.
13. Riskide maandamiseks on soovitatav luua ka siseriiklikke riskifonde, mille puhul peab aga arvestama, et jätkusuutliku toimimise kriitiliseks piiriks on 30% sektorist, st kui riskifondiga on kaetud alla 30% sektorist, on vähetõenäoline, et fondil jätkub suutlikkust riske piisavalt hajutada ning tulla toime riskikahjudega. Suutlikkust ja tegevuse efektiivsust tõstab sisendressursi akumulatsioon.
14. Sissetulekute stabiliseerimise vahend ei ole riskijuhtimismeetmetest parim, kuna lävendi rakendumine on jäigem kui kindlustuse puhul, vahend nõuab keerukat ja andmemahukat infosüsteemi ning potentsiaalse ja tegeliku sissetuleku määramine on administratiivselt väga koormav.
15. Eesti maaelu arengukavasse peab lülitama ÜPP riskijuhtimismeetmete menüü, kust on võimalik teha valikuid. Eelistatavad on kindlustustoetused ning siseriiklik riskifond, nende elluviimine on reaalsem. Riskijuhtimismeetmeid on lihtsam käivitada hea konjunktuuri tingimustes. Riigil on kriisisituatsioonides tegutsemiseks suurem sõltumatus, kui tal on kasutada vastavaid instrumente.
16. Eestis on vajadus kehtestada riskijuhtimismeetmete kasutamise kohustus, kuna vaid vabatahtlikkuse alusel ei liitu meetmetega kriitilist arvu tootjaid ning meetmetest loodetav positiivne mõju ei realiseeru. See vähendaks ka tootjate jaoks määramatust ning suurendaks kriisisituatsioonidega toimetuleku osas kindlustunnet, seega leevendaks tulevikukriiside negatiivset mõju. Samuti annab taoline kohustus tõuke põllumajanduskindlustuse turu arengule.
17. Riskijuhtimisel on üheks võimaluseks otsetoetuste sidumine riskijuhtimismeetmetega (osa otsetoetuste finantseeringust oleks kasutusel riskijuhtimismeetmetena, mis tagaks viimastele ka rahalise katteallika ning võimaldaks otsetoetusi riskifondidesse kumuleerida). Efektiivsuse tõstmiseks peaks otsetoetuste saamine sõltuma riskijuhtimismeetme(te) kasutamisest. Tootjatel tekib otsene vajadus juhtida oma äritegevuse välisriske, kui soovetakse saada toetusi. Samas oleks sektorite lõikes mõju erinev, kuna maakasutus varieerub ja seega on ühtne pindalatoetus tootjate sissetulekutes erineva osatähtsusega (madalam nt seakasvatustes).
18. Teiseks võimaluseks on ÜPP II samba toetuste sidumine riskijuhtimismeetmetega, sel juhul oleks toetuste saamise tingimuseks samuti riskijuhtimismeetme(te) kasutamine ning vastavate instrumentide jaoks tuleks leida rahaline kate tootjate, riigi ja Euroopa fondide ühise panusena. Seega peavad tootjad toetuste saamiseks maandama riske ka antud stsenaariumi korral intensiivsemalt.
19. Riskijuhtimise vajaduse suurendamise kolmandaks võimaluseks oleks siduda riskijuhtimismeetme(te) kasutamine kahjuhüvitise määraga, näiteks läbi vastava riskifondi. Sel

juhul saab tootja riskide realiseerumisel hüvitist suuremal määral, kui ta on rohkem tegelenud riskide ennetamisega (nt sõlminud kindlustuslepingu).

20. Kokkuvõtvalt saab järelda, et riskijuhtimine vajab eri meetmeid, eri valikuid, tootjad peavad nägema nende järele vajadust ning olema valmis panustama (sh tegelema tavapäraste riskide juhtimisega oma ettevõttes). Kui tulevikus aset leidvaid kriise suudab ÜPP muuta nii-öelda laugemaks, on poliitika olnud edukas.

6. Eksporditurud

6.1. Põllumajandussaaduste ekspordi üldised arengusuunad

Maailma kaubavahetus on liikunud pöördumatult globaliseerumise ja liberaliseerimise suunas. Seda on toetanud:

- Tehnoloogia areng (kiirem transport, side areng, digilahendused)
- Rahvusvaheline koostöö
- Investeeringute globaliseerumine
- Tarbijate nõudlus

Globaliseerumisega on vastuolus kitsa sektori huvidest lähtuv turumehhanisme eirav ekspordi subsideerimine ja impordi tõkestamine.

EL kulutas üheksakümnendate aastate alguses ekspordisubsiidiumideks 10 mld eurot aastas ehk ligi kolmandiku ühise põllumajanduspoliitika eelarvest. Subsiidiumid võimaldasid EL-i põllumajandustootjatel vabaneda toodangu ülejäägist, hüvitades ühendusesise kõrge ja maailmaturu madala hinna vahe. Ekspordisubsiidiumide toel said EL eksportöörid haarata välisturgudel turuosa konkureerivate regioonide eksportööridelt, tekitada hinnasurvet maailmaturu hindadele ja osutada kõlvatut konkurentsi, võrreldes kohalike tootjatega, paljudes arenguriikides. EL-le vastukaaluks hakkasid Ameerika Ühendriigid pakkuma oma tootjatele subsideerimise ja soodustingimustel ekspordikrediteerimist. Mõlema osapoole rahulolematuse olukorraga viis lõpuks läbirääkimiseni eesmärgiga vähendada põllumajandustoodangu subsideerimist. Pikaajaliste arutelude tulemusel jõuti kokkuleppele loobuda ekspordisubsiidiumidest 2018. aasta lõpuks (Matthews, 25.11.2015). Lisaks subsideerimise loobumisele leppisid riigid kokku ka mitte pakkuda ekspordikrediite, ekspordikrediidi garantiisid ja kindlustusprogramme, väljaarvatud selles osas, mis on vastavuses kokkulepituga. Maksimaalne lubatud tähtaeg ekspordikrediitidel on 180 päeva ja süsteem peab nelja aastases perioodis olema isefinantseeriv (WTO, 2015).

Üheks peamiseks põhjuseks, miks ekspordisubsiidiumide kaotamine võttis kaua aega, on asjaolu, et poliitikakujundajad arenenud riikides kalduvad lähtuma põllumajandustootjate huvidest, samas arengumaades eelistatakse tarbijate huve. Arenguriikides on toidu hinnal suur poliitiline tähtsus vaesemate inimeste jaoks, selle tõus võib kaasa tuua ebastabiilsuse ühiskonnas. Ekspordisubsiidiumid moonutavad turuhindu, viies need vabaturu tasakaaluhinnast kõrgemale, mis toob kaasa ületootmise eksportivates riikides ja madalamad hinnad ning väiksema tootmismahu importivates riikides. Kunstlikult odavaks muudetud importkaup suretab välja põllumajandustootmist vaesemates arenguriikides. Lühiajalises perspektiivis saavad importivate riikide tarbijad madalatest toiduhindadest kasu, kuid pikaajaliselt õõnestab selline süsteem toidutootmise konkurentsivõimet nii eksportivates kui ka importivates riikides (Strubenhoff, 2016).

Euroopal on teiste maailmajagudega võrreldes kõrge põllumajanduslikuks tegevuseks sobilike muldade osakaal, piisavad veevarud ja mõõdukas kliima. Euroopa põllumajandustootjatel ja toidutööstusel on kõrgel tasemel oskusteave ja innovatsioonivõime. Euroopa huvides on toetada põllumajanduse arengut vähem arenenud riikides ja samaaegselt tarnida toitu veenappuse ja elanikkonna

kiire kasvu tingimustes olevatele Lähis-Ida riikidele ja Vahemeremaadele. Euroopa ei suuda tagada isevarustatust troopiliste ja subtroopiliste toodetega, seda tingituna nii kliimaatilistest oludest kui ka majanduslikust mõttekusest. Samuti ei suuda ülejäänud maailm tagada toiduvastatust ilma Euroopa panuseta. Toidujulgeoleku tagamiseks maailmas on oluline, et ühtne põllumajanduspoliitika toetaks avatud kaubanduse poliitikat (Fresco ja Poppe, 2016).

EL on Eurostati andmetel paljude põllumajandustoodete osas netoeksportöör, kohati suure isevarustatuse määraga: nisu (126%), oder (122%), juust (108%), või (105%), lõssipulber (126%),

piimapulber (213%), sealih (111%), kanalih (104%), veiseliha (100%). Netoimportija on EL maisi (isevarustatuse määr 89%), riisi (64%), suhkr (89%) ja lambaliha (86%) osas.

Võttes arvesse prognoositavaid demograafilisi arenguid maailmas, on 2050. aastal vaja toita ligikaudu 9 miljardit inimest. Koos elatustaseme tõusuga on maailma mitmes piirkonnas täheldatud toidu- vajaduse suurenemist ja üleminekut rohkem loomseid saadusi sisaldavale toidule. Selline areng tooks kaasa toiduvajaduse kahekordistumise 2050. aastaks. EL peab kandma vastutust maailma toiduga kindlustatuse eest, kuid samas ei lahenda EL põllumajanduseksport maailma näljahäda probleemi. Väärib märkimist, et toiduga kindlustatus peaks põhinema jätkusuutlikel kohalikel toidusüsteemidel. Iga riik peab vastutama enda toiduga kindlustatuse eest, seda soovitab ka ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peab vajalikuks, et EL keskenduks ka teadmussiirdele ja kogemuste vahetusele selles osas, kuidas oleks kolmandates riikides võimalik kohapeal jätkusuutlikul viisil toota rohkem ja paremat toitu (EMSK, 2016).

6.2. EK panus ekspordi edenemisse

Põllumajandustoodete eksport ei kuulu otseselt ÜPP peamisesse fookusesse. ÜPP eesmärgidena on EL aluslepingus ära toodud viis erinevat teemat, põllumajandustoodete ekspordi nende hulgas ei sisaldu. EK ÜPP reformiplaanis esitatud kümne punkti hulgas ei ole samuti põllumajandustoodete ekspordi nimetatud. Arutelud ühtsest ekspordi edendamise kohta käsitlevad sel aastakümnel ekspordi kolmandatesse riikidesse ja võimalikud meetmed on kas promotsiooni või turutingimusi arvestava krediteerimise valdkonnast. Eksport Euroopa siseturule on ettevõtete vastutusala ja siin on EL ühise eelarve rahade kasutamine väga piiratud.

Ühtne põllumajanduspoliitika on aastatel 2014–2020 silmitsi kahekordse väljakutsega: stabiliseerida EL põllumajandustoodete turgu lühiajaliselt, samal ajal leida uusi ekspordivõimalusi kolmandatesse riikidesse keskpikas perspektiivis. EK põllumajandusvolinik Phil Hogan käivitas 2016. aastal diplomaatilise kampaania leidmaks põllumajandustoodetele uusi turge (Michalopoulos, 2016). Hogan juhtis 2016. aastal EL põllumajandustoodete ja toiduainetööstuse ettevõtete esindajatest koosnevate kõrgetasemeliste delegatsioonide ärevisiite Kolumbiasse, Mehhikosse, Hiinasse, Jaapanisse, Indoneesiasse ja Vietnami. 2017. aasta alguses toimusid visiidid Kanadasse, Iraani ja Saudi Araabiasse (Hogan, 16.03.2017). Sarnaseid visiite on väga vajalik jätkata ka edaspidi ning oluline oleks regulaarsus ja järjepidevus.

EL põllumajanduslike toiduainete ekspordimaht on Eurostati andmetel üle 120 miljardi euro aastas, millega omatakse maailmas juhtivat rolli. EL põllumajandustoodangu viis peamist eksporditurgu on Ameerika Ühendriigid, Hiina, Šveits, Venemaa ja Jaapan. Ameerika Ühendriigid on ülekaalukalt suurim EL põllumajandustoodangu kaubanduspartner, kuhu eksporditakse 15% toodangust ning see näitaja kasvab. 2015. aastal suurenes EL põllumajandustoodangu eksport Ameerika Ühendriikidesse 19% ja Hiinasse 39%.

EL liikmesriikide põllumajandussaaduste ja toidukaupade väliskaubanduse puhul ei saa tähelepanuta jätta asjaolu, et see on valdavalt siiski ühenduse sisene. 2016. aastal toimus Eurostati andmetel 73% liikmesriikide põllumajandussaaduste ja toidukaupade ekspordist ühenduse siseselt ning kolmandatesse riikidesse ekspordi osakaal oli 27%. Ühendusesisene põllumajandussaaduste ja toidukaupade liikmesriikide vaheline kaubandus oli 2016. aastal 350 mld eurot, võrreldes 2005. aasta 200 mld euroga on kasv olnud 72%. Samal ajal kasvas eksport kolmandatesse riikidesse 2005. aasta 57 mld eurot 2016. aastal 129 mld euroni, ehk 124% (EC, 2017). Ekspordimaht kolmandatesse riikidesse areneb jõudsalt ilmselt ka tulevikus, samas valdavaks jääb ikkagi liikmesriikide omavaheline kaubavahetus, mida tuleks ÜPP poliitika kujundamisel arvestada.

EK on algatanud lisaks kaubandusdiplomaatialle ka reklaamikampaania EL põllumajandustoodete osas, 2016. aastal oli selle eelarve 111 mln eurot. Põllumajanduse- ja Maaelu peadirektoraadi andmetel on kampaania eesmärgiks suurendada toiduainetööstuse konkurentsivõimet EL siseselt ja toetada kvaliteetsete Euroopa toiduainete müüki kogu maailmas. 2016. aasta programmi eelarvest umbes 70% eraldati reklaamile kolmandates riikides. Taotluste arv antud programmi vahendite kasutamiseks oli 2016. aastal laialdane, ületades olemasolevat eelarvet. Taotlusi esitati 25 liikmesriigist ja suuremat huvi osutati Lõuna-Euroopa riikide poolt. 2017. aastal on programmi maht 133 mln eurot ja taotlusi on esitatud enam kui 200. 2017. aasta programmist enamus, ehk 68 mln eurot on suunatud kolmandatesse riikidesse (eelkõige Hiina, Lähis-Ida, Põhja-Ameerika, Kagu-Aasia ja Jaapan) reklaami tarbeks.

Toodete tutvustuste programmid arenevatel turgudel peaksid eelduste kohaselt omama positiivset mõju ekspordi edendamisel. Arenevatel turgudel potentsiaalsetele ostjatele kõrgekvaliteediliste Euroopa toodete (nt juustud, jogurtid ja muud taolised) tutvustamise eesmärgiks on luua eeldused tootjatele pikaajalise majandusliku kasu saavutamiseks. Üldisemate kaupade (nt pulbrid ja või) puhul on tutvustamise efekt mõnevõrra väiksem, kuid ekspordimahtude suurendamiseks oleks otstarbekas juhtida ostjate tähelepanu nende toodete tootmistehnoloogia kõrgele tasemele ja vastamisele rangetele fütosanitaar sanitaarnõuetele (EP, 2016). Väikeriikidel on majanduslikult raskem antud meetme kasutamine, kuid kuna promotsioon toimub kogu EL kaupadele, siis kaudselt saavad ka väikeriikide tootjad kasu, kui ekspordiriigis tänu mõne suurkorporatsiooni tehtud kampaaniale EL tooteid paremini tuntakse ja hinnatakse.

Põllumajandusvolinik Hogan on oma ülesastumistes rõhutanud põllumajandustoodete ekspordi edukuse ühe olulisema tegurina kõrget kvaliteeti. Ülemaailmne keskklassi tarbijate hulk kasvab aastas 150 mln inimese võrra aastani 2030 ja nõudlus kvaliteetse toodangu järele suureneb. Arvestades asjaolu, et EL-s jõustatakse kõige rangemaid toidu ohutus- ja kvaliteedi-standardeid maailmas, on Euroopa põllumajandustootjad väga heal positsioonil kasvava ülemaailmse nõudluse rahuldamisel. Olulist tähtsust kõrgekvaliteedilise põllumajandustoodangu ekspordis omab geograafilise tähise tunnus. Statistiliste näitajate poolest iseloomustab seda asjaolu, et geograafiliste tähistega hõlmatud toodete osakaal EL toidu- ja joogitootmises on ligikaudu 6%, samas kui nende osakaal EL toidu ja jookide ekspordis on 15% (Hogan, 10.03.2017). Eesti toidusektori ettevõtetes on EKI uuringu kohaselt geograafilise tähise osas teadlikkus madal. Tooteid millele seda võiks taotleda on mitmeid (näiteks erinevad mahetooted, lihavesetooted) ning kasutamata potentsiaali geograafilise tähise osas on Eestil palju (EKI, 2016c).

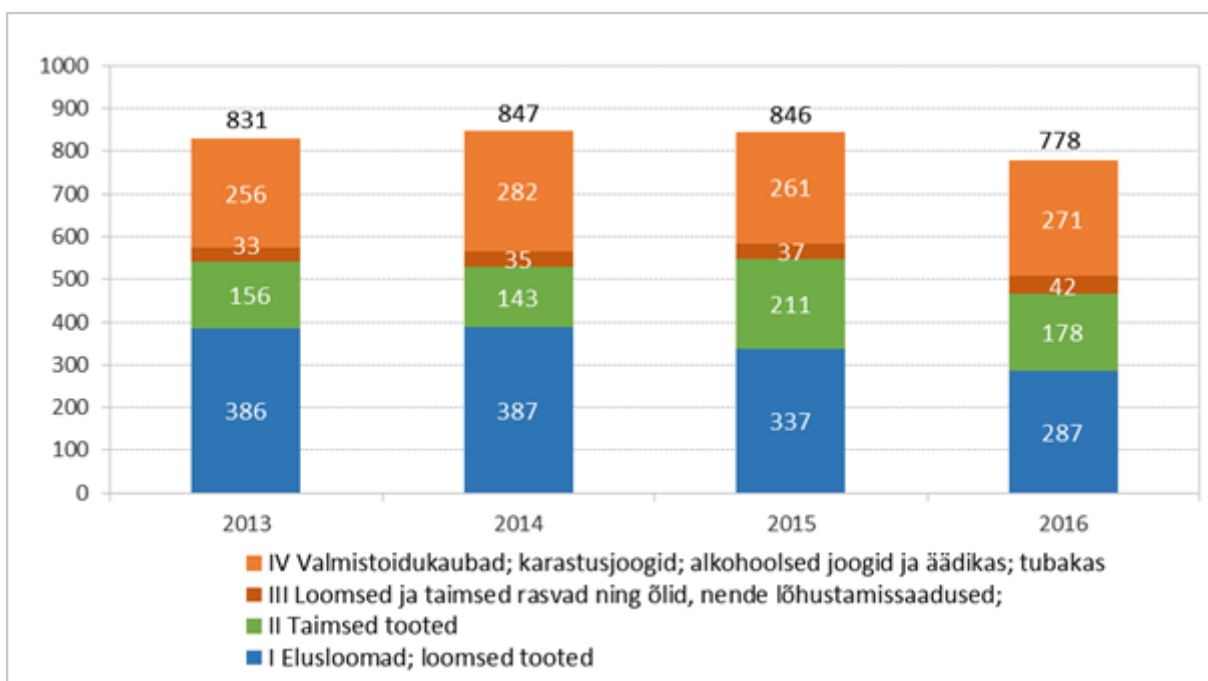
Kuna multilateraalne süsteem, ehk WTO areneb küllaltki aeglaselt, siis omavad suurt tähtsust regionaalsed ja bilateraalsed kaubanduslepingud. EK kaubanduspoliitika põhiseisukohti kajastab strateegia „*Trade for all*“, milles on välja toodud, et EL kahepoolsete lepingute poliitikat tuleks ajada viisil, mis toetaks WTO positsiooni ülemaailmse kaubanduse keske institutsioonina. EL peaks esitama WTOs omapoolseid ettepanekuid, mis aitaksid täiendada multilateraalsete reeglite kogumikku ning vähendaks fragmenteeritust, mis on kaasnenud bilateraalsete lepingutega (EK, 2015).

„*Trade for all*“ strateegia näeb ette läbirääkimiste avamist või jätkamist peamiste põllumajandussaaduste eksportijatega, mis võimaldaks suurendada väliskaubanduskäivet ja konkurentsi ühisturul. Nimetatud strateegia mõjude hindamiseks on EK tellinud uuringu, millest selgub, et tervikuna suurendavad vabakaubanduslepingud põllumajandustootmist, kuid erinevatele sektoritele on mõju erinev (Boulanger ja Dudu, 2016). Uuringus analüüsitakse 12 võimaliku vabakaubanduslepingu oletatavat mõju. Nendeks on sõlmitud lepingud, mida pole veel juurutama asunud (Kanada ja Vietnam), läbirääkimiste faasis olevad (USA, Mercosur, Jaapan, Tai, Filipiinid, Indoneesia), mille läbirääkimiste algus on tõenäoline lähimas tulevikus (Austraalia, Uus Meremaa) ja vanemad lepingud mida plaanitakse kaasajastada (Türgi ja Mehhiko). Uuringu kohaselt mõjuksid need vabakaubanduslepingud positiivselt eelkõige EL piimanduse ja sealiha sektorile, kuid kasu saaksid ka paljud teised alustades nisutootmisest ja lõpetades veinitööstusega. Teisest küljest näitab uuring

vabakaubanduslepingute negatiivset mõju EL veiseliha, riisi, kanaliha ja suhkru tootjatele. Uuring kinnitab komisjoni muresid nende toodete tundliku iseloomu üle erinevatel kaubanduslääbirääkimistel.

6.3. Eesti põllumajandussaaduste ja toidukaupade eksport

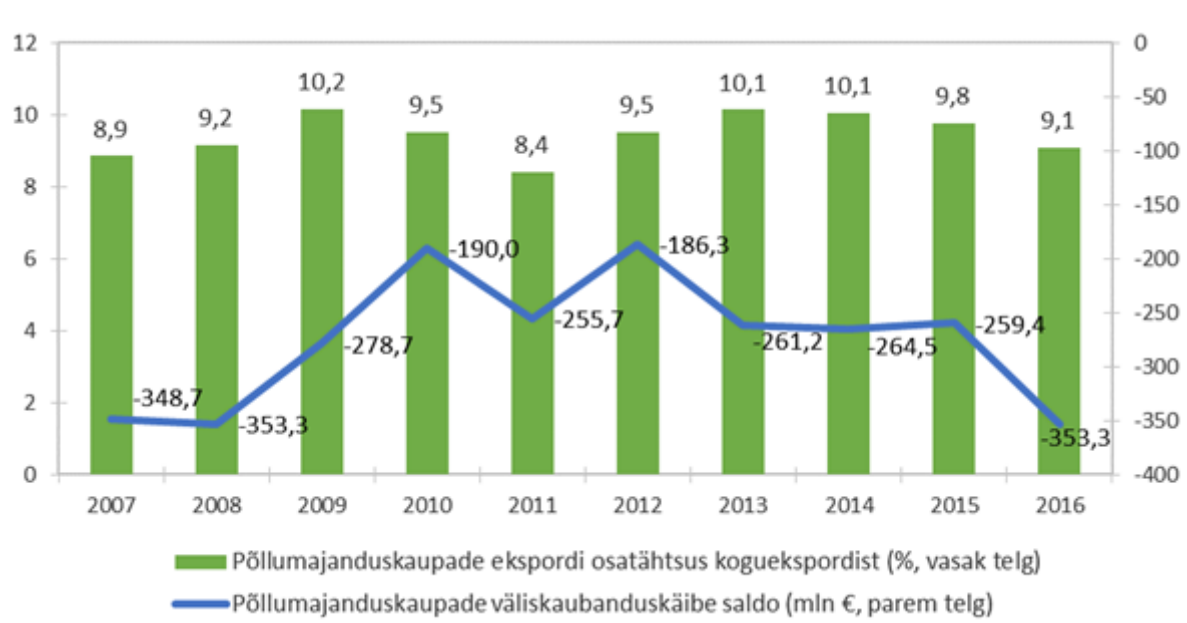
Eesti päritolu põllumajandussaaduste ja toidukaupade eksport (EL liikmesriikidesse ja kolmandatesse riikidesse) 2016. aastal võrreldes kolme varasema aastaga mõnevõrra vähenes (joonis 47). Aastatel 2013–2015 jäi eksport vahemikku 831–847 mln eurot, kuid 2016. aastal langes 778 mln euro tasemele. 2015. aastaga võrreldes oli langus 68 mln eurot ehk 8%. 2016. aastal langes eelmise aastaga võrreldes taimsete toodete eksport 16% ja elusloomade ning loomsete toodete eksport 15%. Valmistoidukaupade, karastus- ja alkohoolsete jookide eksport suurenes 4% ning loomsete ja taimsete rasvade eksport 14%.



Joonis 47. Eesti päritolu põllumajandussaaduste ja toidukaupade eksport perioodil 2013–2016, mln eurot

Allikad: Statistikaamet

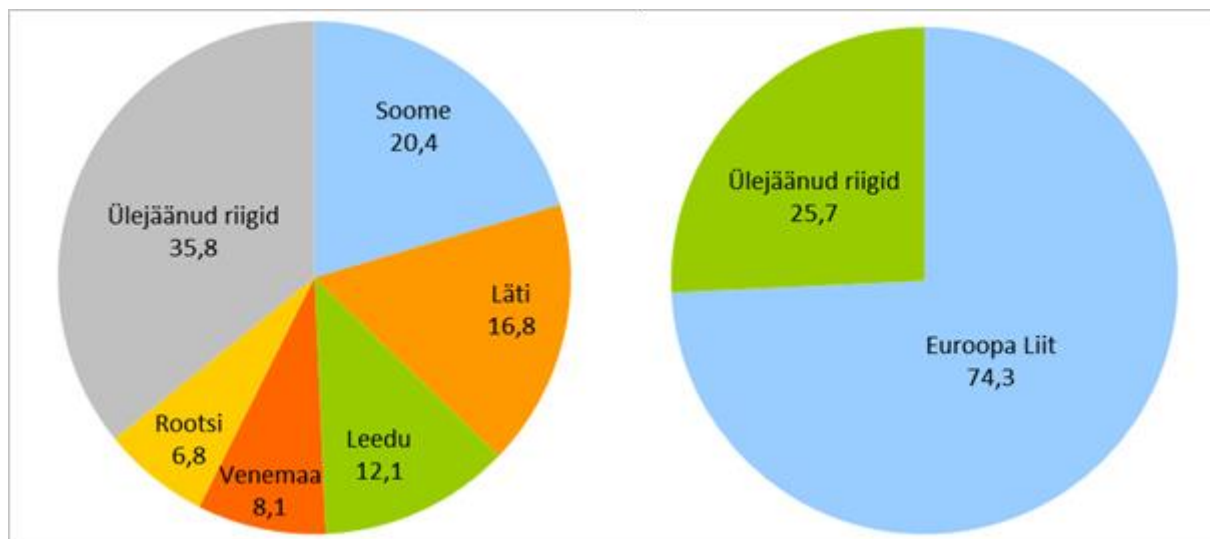
Eesti põllumajanduskaupade väliskaubanduse saldo on viimasel kümnel aastal olnud negatiivne, ehk import on ületanud eksporti, 2016. aastal 353 mln euro võrra (joonis 48). Põllumajanduskaupade ekspordi osatähtsus koguekspordist on viimasel kümnel aastal olnud vahemikus 8,4%–10,2%, keskmiselt 9,5% ja 2016. aastal 9,1%, mis näitab selle olulisust majandusele.



Joonis 48. Eesti põllumajanduskaupade väliskaubanduskäibe saldo ja ekspordi osatähtsus koguekspordist perioodil 2007–2016

Allikad: Statistikaamet

Eesti põllumajandussaaduste ja toidukaupade ekspordist kolm neljandikku müüakse EL liikmesriikidesse ja neljandik kolmandatesse riikidesse. Nimetatud osakaalude poolest ei erine Eesti EL riikide koondnäitajatest. Eesti põllumajandussaaduste ja toiduainetetööstuse ekspordist kaks kolmandikku müüakse lähimatesse naaberriikidesse. 2016. aastal oli olulisimaks sihtriigiks Soome (osakaal 20,4%), kellele järgnesid Läti (16,8%) ja Leedu (12,1%). Mõnevõrra väiksem oli Venemaa (8,1%) ja Rootsi (6,8%) osakaal (joonis 49).



Joonis 49. Eesti põllumajandussaaduste ja toidukaupade ekspordi sihtriigid 2016. aastal, %

Allikad: Statistikaamet

Eesti toidusektori ekspordivõimekuse uuringust (EKI, 2016a) nähtus, et Venemaa impordikeelul oli Eesti ekspordimahule suur negatiivne mõju. Kuna sellele järgnes pikk maailmaturu hindade madalseis, siis olid surve all ka teised meie peamised kaubanduspartnerid. Uute eksporditurgude

leidmine kulgeb Eestis visalt ja loodud kaubandussuhted on ebapüsivad. Suurenenud on kõrgema lisandväärtusega toodete ekspordi osakaal (EKI, 2016a), kuid samas on see ikkagi madal ja see on Eesti toidusektori ekspordivõime üheks olulisemaks probleemiks.

6.4. Eesti ja EL liikmesriikide ekspordialased seisukohad ÜPP 2020+ kohta

EK käivitas 2. veebruaril 2017. aastal kolmekuulise avaliku arutelu ÜPP osas, eesmärgiga lihtsustada ja moderniseerida seda pärast aastat 2020. Küsitlusele vastamine oli avatud kõikidele huvitatud kodanikele ning koondtulemused avaldati 7. juulil 2017. aastal.

EK Põllumajanduse peadirektoraadi poolt läbiviidavas kaasamisküsitluses ühise põllumajanduspoliitika ajakohastamise ja lihtsustamise kohta oli põllumajandustoodete ekspordi edendamisele pööratud tähelepanu ühes küsimuses 34-st. Vastajatel paluti hinnata, millised meetmed võiks täiendavalt edendada EL-i põllumajandustoodete eksporti. Valikvastustena oli esitatud järgmine loetelu (suletud nimekiri ilma vabavastuste võimaluseta, märkida võis maksimaalselt kolme tegevust):

- ekspordi edendamine (*promotion*);
- ekspordikrediit;
- konkreetset meetmed (*specific action*) geograafiliste tähisteh puhul;
- kaubanduse edasine liberaliseerimine;
- mittetariifsete tõkete kõrvaldamine;
- meetmeid ei ole vaja.

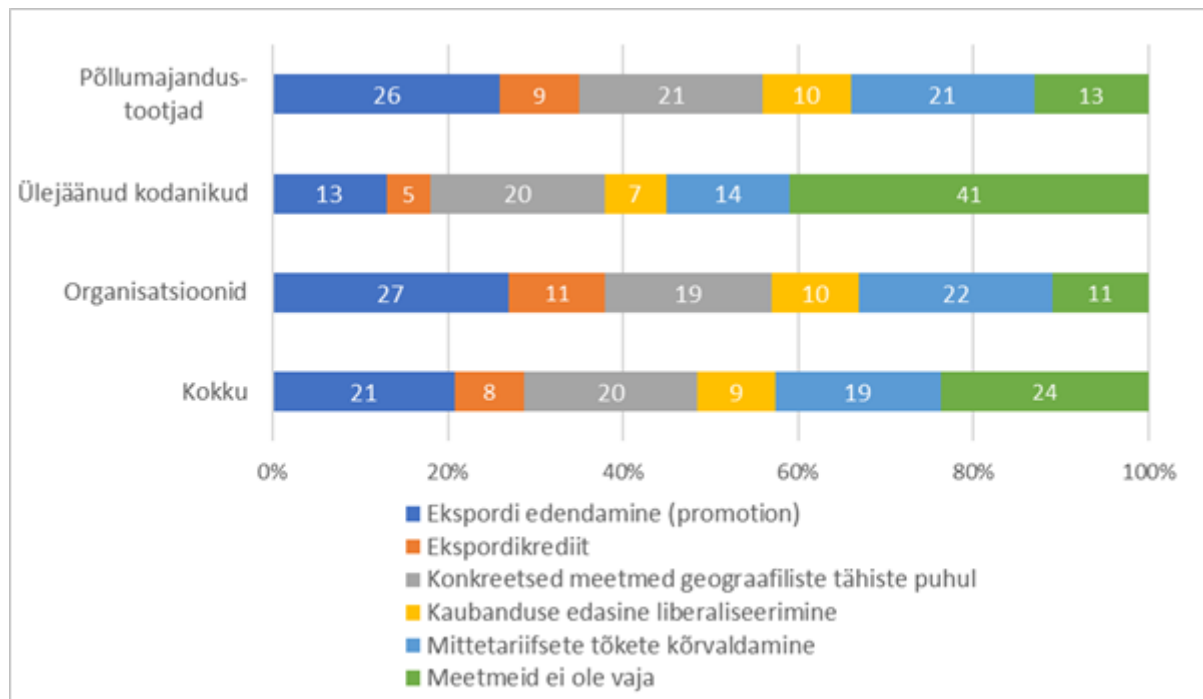
Küsitlusele vastas kokku 58 500 respondenti, neist 90 olid Eestist. Kõigist vastanutest ligi pooled (48%) olid asjast huvitatud kodanikud, veidi enam kui kolmandik (36%) põllumajandustootjad ja 16% organisatsioonide esindajad. Ekspordi küsimusele vastas 52 000 respondenti ning mittevastanute osakaal (12%) oli suurim kõigi 34 küsimuse hulgas (Ecorys, 2017). Mittevastanute suurt osakaalu aitab seletada ka vastuste jagunemine, millest nähtub, et enim märgitud vastusevariant (24%) oli „meetmeid ei ole vaja“ (joonis 50). Meetmete vajaduse osas erines tootjate ja ülejäänud kodanike hinnang olulisel määral. Tootjatest arvas 13%, et meetmeid ei ole vaja, samas ülejäänud kodanikest 41%. Kõigist vastanutest viiendik (21%) ja tootjatest neljandik (26%) pidas oluliseks ekspordi promotsiooni. Kõigist vastanutest ning sealhulgas ka viiendik tootjatest pidas oluliseks konkreetseid meetmeid geograafiliste tähisteh osas ja mittetariifsete tõkete kõrvaldamist. Kõigi vastanute ja sealhulgas ka tootjate hulgas leidsid vähim toetust kaubanduse edasine liberaliseerimine (9%, tootjad 10%) ning ekspordikrediidid (8%, tootjad 9%).

Kaasamisküsitlusele lisaks ootab EK liikmesriikide seisukohti ÜPP 2020+ osas. Esimese liikmesriigina esitas Prantsusmaa oma nägemuse ÜPP-st pärast 2020. aastat. Prantsusmaa valitsuse seisukoht 29.–31.05.2016 toimunud mitteametlikul ÜPP 2020+ nõupidamisel eksporditurgude võitmise osas oli luua Euroopa-ülene ekspordi krediteerimise süsteem, mis võtaks arvesse sektori spetsiifikat ja oleks täienduseks rahvuslikele skeemidele.

Hollandi valitsuse seisukoht ÜPP 2020+ osas toetab muuhulgas ühtse põllumajanduspoliitika välise dimensiooni tugevdamist, mis praegu keskendub peamiselt põllumajandussaaduste rahvusvahelisele kaubandusele. Lisaks sellele tuleks tugevdada koostööd arenevate riikide põllumajandussektoritega, kes ajapikku kasvaksid kaubanduspartneriteks ja eksporditurgudeks. Suurem koostöö stimuleeriks ka toomisstandardite ülemaailmset ühtlustumist.

Balti riikide põllumajandusorganisatsioonid (EPKK, 2017) toetavad ÜPP 2020+ puhul enamate vahendite suunamist promotsiooni ja turundusse, mis toetaks uute turunduskanalite arendamist kolmandatesse riikidesse ning võimaldaks paremat hinda kõikidele tootjatele. EL promotsiooniraha tuleks jagada regionaalset tasakaalu arvestades. Samuti oleks vajalik rakendada

kolmandatest riikidest imporditavale toidukaubale samu loomapidamisnõudeid ja võrdseid standardeid EL tootjatega, mis suurendaks õiglast konkurentsi.



Joonis 50. Millised meetmed võiks täiendavalt parandada EL eksporti (%)

Allikad: EK, Ecorys Statistikaamet

Eesti toiduainetööstuste hinnangul on turundusmeetmed vajalikud, kuid EL-ülestele eelistatakse vähem bürokraatiat nõudvat (PRIA) turuarenduse toetust. Põllumajandustootjate hinnangul oleks EL-ülese promotsioonimeetme puhul vajalik arvestada piirkondlike erisustega. Regiooni ja piirkonna defineerimine võib osutuda keeruliseks, kuid jõupingutusi selles suunas oleks vaja teha.

Tööstuste hinnanguil on messide tähtsus peale Venemaa embargot suurenenud. Nii põllumajandustootjate kui ka tööstuste hinnangul on oluline osaleda kindlal messil korduvalt, et tekiks usaldus ja tustus. Eestis toetavad messidel osalemist EAS ja PRIA. Välismesside kalendris on toiduainete tööstustele Nürnbergi (mahetoodetele suunatud BioFach), Shanghai (toidu- ja joogisektorile suunatud SIAL China), Amsterdami (private label) mess. Dubai (Gulfood) messist osavõttu takistab Eestil näitusepinna puudus, ootejärjekorras on 200 eksponenti. Ettevõtetele on võimalus taotleda osalustasu eest osalemist riigi ühisstendis. PRIA toetab välismessidel osalemist turuarendustoetuse meetme raames (2016. aastal oli välismessidel osalemise eelarve maht 200 000 eurot). Oluliste messidena võib nimetada veel Pariisi SIAL, Kölni ANUGA ja Malmö Nordic Organic Food Fair'i. Messidel osalemine ei tarvitse otseselt lõppeda uute lepingute sõlmimisega, kuid võimaldab kohtuda ja leida uusi koostööpartnereid, tekitab usaldust ja teeb uute kontaktide saamiseks ära eeltöö. Ekspordi edendamiseks on oluline mitte rahulduda ainult osalemisega aastakümnete kaupa ühel messil, vaid uute turgude leidmiseks on tarvilik osaleda erinevatel messidel. Toiduainete tööstuste hinnangul võiks suurendada messidel osalemise omaosaluse osakaalu, sest see suunaks firmasid põhjalikumale kaalutlemisele ja suuremale efektiivsusele, kuid samas tuleks suurendada igaaastast turuarendusele mõeldud eelarvet.

Toiduainetööstuse ettevõtted sooviks, et saatkondade juures oleks ekspordi edendamiseks majandusnõunikud, kes oleks võimelised andma infot kohaliku turu nõuete kohta. Suursaadikutelt ootavad ettevõtted promotsiooni. Ekspertide hinnangul oleks välisvisiitide osas ekspordi edendamiseks vaja selgeks teha millistes riikides kui kõrgel tasemel delegatsiooni eeldatakse, kas

presidendi, peaministri või põllumajandusministri visiiti. Väheefektiivsetel visiitidel kaasas käimisel puudub tööstustel huvi. Lisaks välisvisiitidele oleks ettevõtted huvitatud ka sellest, et välisriikide ostujuhte toodaks Eestisse visiitidele.

EL ainsa liikmesriigina ei ole toiduainete geograafilisi tähiseid registreeritud Eestis. Vähesed taotlusi on esitatud, kuid nende menetlemine senimaani veel kestab. Toiduainete töötajate hinnangul võiks Eestil olla potentsiaali taotleda kvaliteedimärke näiteks mahetoodetele ja lihavesetoodetele, kellel kvaliteedikava on valmimas. Kvaliteedimärkide taotlemise puhul tuleb arvestada sellega, et ilma ekspordipotentsiaali omava toote ja piisava tootmismahuta ei oma see olulist väärtust. Samuti peab märki oskama hinnata konkreetse toote tarbijate sihtgrupp.

EL kvaliteedimärkide saamine oleks heaks võimaluseks aidata turustada kõrgema lisandväärtusega kvaliteettooteid ning parandada Eesti toodete turujõudu välisurgudel. Eesti tootja saaks kasu läbi konkreetsete toodete riikliku promotsiooni ja eelistatud juurdepääsu EL toodete portfelli osalemaks erinevatel välismessidel ja sisenemisel uutele välisurgudele. Samuti saaks tootja ligipääsu teavituse ja müügiesituse programmidele: teavituskampaaniate tegemiseks saab taotleda rahastust EL teavitamis- ja müügiesitusemeetmetest ning turundustoetust Eesti maaelu arengukava 2014–2020 meetmetest. Seeläbi oleks kvaliteedimärke kandvate toodete turundusele suunatud rohkem finantsvahendeid, mis tõstaks turundustegevuste edukust ning antud toodete konkurentsivõimet (EKI 2016).

Põllumajandustootjad näevad ekspordi edendamisel võtmetähtsusega koostööd ja koordineeritust. Eesti tootjad on üldjuhul liiga väikesed, et omada tiiptasemel ekspordijuhte. Ettevõtte, kes pole osa suuremast kontsernist, ei suuda sageli oma tooteid välisurgudel edukalt müüa. Riik võiks tulla koordineerimisel appi ja luua sektoriüleseid ekspordi meeskonnad, nagu on näiteks Lirimaa. Riiklikult korraldatud ekspordimeeskonnad peaks otsima uusi turge ja töötama järjepidevalt. Ekspordimeeskondade rakendamine aitaks toetada ka primaartoodete müüki välisurgudele.

Ekspertide hinnangul vajaksid Eesti ettevõtted ekspordi osas nõustamist, ekspordiauditit, millega riik võiks aidata määrata ära, millistele potentsiaalsetele uutele sihturgudele keskenduda, millise sõnumiga neile minna ja mida nendesse müüa. Erinevad ettevõtted vajaks niinimetatud rätseplahendusi, mis lähtuks otseselt nende tegevuse spetsiifikast.

Ekspertide hinnangul oleks riigi tuge vaja ka teadus- ja arendustegevuse tulemuste jõudmisel toodetesse. Innovatsioon võimaldaks ekspordiks toota kõrgema lisandväärtusega kaupa ning Eesti tootjatel on vaja tehnoloogilist arenguhüpet.

Põllumajandustootjate ja töötajate hinnangul on turgude avamisega seotud mitmeid ekspordi takistavaid probleeme. Ühest küljest on probleemiks suletud turud, teisest küljest, kui turg avatakse, siis jääda müügiga hiljaks ja konkurendid jõuavad selle juba hõivata. Eesti müüb praegu toitu 102 riiki, sealhulgas piimatooteid 40 riiki. Üldjuhul toimub turgude avamine riikide tasemel, kuid hetkel tehakse EK tasemel tööd Kanada turu avamiseks kogu EL jaoks. Eesti toiduainetööstuse ettevõtted pooldavad, et turgude avamine oleks üle-euroopaline. Juhul kui turgude avamine oleks ühiselt korraldatud, siis positiivsete asjaolude kõrval võib riskina välja tuua seda, et EL prioriteedid erinevate riikide osas võivad erineda Eesti omadest.

Toiduainetööstuse ettevõtete hinnangul suurendaks nende ekspordivõimekust kvaliteedi- ja fütosanitaarnõuete parem kättesaadavus. Vaja oleks kaardistust, milliseid tõendeid ja teste, millist analüüsi mingis riigis on vaja ja kus seda teha saab. Ettevõtted on senini olnud selles osas sunnitud toime tulema omajõududega, kuid see on väheefektiivne. Põllumajandustootjad sooviks samuti, et erinevate turgude toidujärelevalve süsteemide osas oleks info paremini kättesaadav.

Põllumajandustootjad ja töötajad ei ole rahul, et Eesti ettevõtete jaoks on teatud turud suletud, mis meie naaberriikidele on avatud. Veterinaar- ja Toiduameti administratiivsuutlikkuse osas nähakse puudujääke. Põllumajandustoodete ja toiduainetööstuse eksport on võimalik ainult juhul, kui turg on avatud, ja regulatsioonide osas võib märkida, et sertifikaate nõutakse isegi EL riikide vahel.

Partnerite ja *traderite* leidmisega tulevad mitmed Eesti ettevõtted toime, kuid suletud turu puhul muutub ekspordiks sobiliku toote ja potentsiaalsete klientide olemasolu välisriikides kasutuks. Ekspertide hinnangul peaks riik panustama sellesse, et võimalikult suur hulk olulisi turge oleks avatud, sest Eesti tööstuste konkurentsieeliseks suurriikide ees on paindlikkus ja väikeste partiide tootmine vastavalt tellija soovile. Vajadusel tuleks kasvõi tähtajaliselt suurendada ametnike arvu, mis võimaldaks Veterinaar- ja Toiduametil piisavalt kiiresti ajada korda riikidevaheline paberimajandus. Ekspertide hinnangul oleks antud valdkonnas vaja suuremat koordineeritust ning riigi ja erasektori vahelises koostöös tuleks määrata kuluefektiivsust silmas pidades prioriteetsed turud, mis tuleb avatud hoida. Marginaalsete võimalike koguste müümisel teatud riiki ei saa riigilt eeldada turu avamisse panustamist.

Toiduainetööstuse ettevõtted pooldavad pakendimärgistuse alal üle-euroopalist seadusandlust, ehk kui kehtestada tootepakendil näiteks tooraine päritoluriigi märkimise kohustus, peaks see kehtima kõikides liikmesriikides. Tehniline võimekus pakendil tooraine päritolu näidata on ettevõtetal üldjuhul olemas. Põllumajandustootjad pigem toetavad pakendil tooraine päritolu märkimise kohtustust, sest kohalikul turul suurendaks see nende konkurentsivõimet, samas väliturule müügil võib mõju olla ka negatiivne.

Toiduainetööstuse ettevõtete hinnangul tuleks keskenduda nende ettevõtete toetamisele, kellel on ekspordivõimekus, tahe ja sobilik tooteportfell. Ekspertide hinnangul puudub Eestil põllumajanduse strateegia ja terviknägemus liha-, piima- ja teraviljatööstuste osas, mida soodustada ja millisele ekspordile rohkem panustada. Tarbijatooteid peaksime olema suutelised müüma lähiriikides. Suurendada tuleks võimekust minna kolmandate riikide turgudele, samuti kasutada ära võimalusi teistes riikides tekkinud puudujääkide katmisel, kui nad ise müüvad parasjagu kuhugi mujale. Eesmärgiks peaks olema oma toote müük Euroopa tavaturule, sest sealt on võimalik teenida paremat hinda ja see on ka vähem volatiilne. Arvestada tuleks ka asjaolu, et kõik põllumajandussektorid tõenäoliselt ei saa olla kõrge ekspordivõimekusega ning neil on mõttekam keskenduda koduturule.

6.5. Ekspordi krediteerimine

Erinevalt EL-st on Ameerika Ühendriikides kui föderaalriigis võimalik kasutada põllumajandustoodete ekspordi krediteerimiseks üleriigilisi programme. Ameerika Ühendriikide põllumajandusministeeriumi allasutus *Foreign Agricultural Service* pakub ekspordi krediidi garantiid (inglise keeles *Export Credit Guarantee Program*) ning rajatiste ja infrastruktuuri garantiid (inglise keeles *Facilities Guarantee Program*). Mõlemad programmid on rakendatavad arenevatele turgudele suunatud ekspordi puhul (International Trade Administration, 2016). EL tasandil on võimaliku üle-euroopalise ekspordi krediteerimise süsteemi loomise ettepaneku esitanud Prantsusmaa. Balti riikide põllumajandusorganisatsioonide ühine seisukoht ÜPP 2020+ osas koosneb 15 erinevast alapunktist, kuid nendes üheski ei tõstatata ekspordikrediitide teemat. Hollandi seisukohaks on ühtse põllumajanduspoliitika välise dimensiooni tugevdamine, kuid seda läbi koostöö arenevate riikide põllumajandussektoritega. Ekspordikrediitidega seonduvat Hollandi seisukoht ei sisalda.

Rahvusvahelistest organisatsioonidest tegeleb ekspordi krediteerimise valdkonna teemadega OECD, kus on moodustatud Ekspordi Krediteerimise Grupp (ECG) (OECD, 2017). Nimetatud grupi liikmed on kõik OECD liikmesriigid, välja arvatud Tšiili ja Island. ECG kohtumistel osaleb täisliikmena ka EK. ECG eesmärgiks on töötada välja ühised aluspõhimõtted ja parandada koostööd liikmete vahel. ECG jälgib liikmete ekspordikrediidi süsteeme ja toetuste liike, nende muutusi ja efektiivsust. OECD raames on riikide vahel alates 1978. aastast suuline kokkulepe, millises mahus ja tingimustel on ekspordi krediteerimine lubatud. Kokkulepe seab piirangud riiklikult toetatavate ekspordikrediidi tingimuste osas (näiteks minimaalsed intressimäärad ja riskitasud ning maksimaalsed tagasimaksmise tingimused). Kokkuleppe osalisteks on Ameerika Ühendriigid, Austraalia, EL, Jaapan, Kanada, Lõuna-Korea, Norra, Uus-Meremaa ja Šveits.

EL tasandil koordineerib ekspordikrediitidega seonduvat Ekspordikrediidi töörühm. Töörühm tagab, et liikmesriigid ei kehtestaks EL-i ühise kaubanduspoliitika raames rahvusvaheliselt üksteisest madalamaid hindu ega tekitaks ebaausat konkurentsi. Töörühma ülesandeks on EL-i seisukohtade kooskõlastamine OECDs, seda OECD 1978. aasta riiklikult toetatava ekspordikrediidi kokkuleppe alusel. Töörühma tegevuste hulka kuulub ka EL-i seisukoha kooskõlastamine rahvusvahelises ekspordikrediidi töörühmas, kus OECD riigid ja sinna mittekuuluvad riigid (nagu Hiina ja Brasiilia) töötavad välja horisontaalseid ülemaailmseid ekspordikrediidi eeskirju. Töörühma tegevus hõlmab samuti OECD kokkuleppe ülevõtmist EL-i õigusesse, mis on kohaldatav EL28 suhtes (EN, 2017).

Saksamaa Liitvabariigis annab ekspordikrediidi garantiisid krediidiselts, mis koosneb kindlustusseltsidest Euler Hermes Kreditversicherungs-AG ja PricewaterhouseCoopers AG WPG. Rootsis väljastab ekspordikrediidi garantiisid Rootsi Riikliku Ekspordikrediidi Garantii Nõukogu (EKN), ning Lätis Investeeringute ja Arengu Agentuur (Lida) (Andersone ja Bogdanova, 2013).

Prantsusmaal väljastas ekspordikrediidi garantiisid alates 1946. aastast Coface (*Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur*). Coface pakkus ekspordikrediite kindlustuspoliiside kujul, tuginedes OECD raamistikule, väljastas äri- ja poliitilise riski garantiisid ja otselaenusid (Westcott 2017). Alates 31.12.2016 võttis selle tegevuse üle Prantsusmaa avalikule sektorile kuuluva investeerimispanga Bpifrance S.A tütarfirma Bpifrance Assurance Export S.A.S. Reformiga muutus oluliselt ekspordikrediitide pakkumise juriidiline korraldus. Bpifrance A-E-le anti õigus väljastada otseseid garantiisid ja ekspordi krediteerimise kindlustust Prantsusmaa riigi nimel. Prantsusmaa valitsus kontrollib Bpifrance A-E-d läbi majandusministri, kellele on antud õigus valida ja välja vahetada asutuse juht.

Reformi eesmärgiks oli suurendada Prantsusmaa rahvusvahelist konkurentsivõimet ja tõsta efektiivsust, võimaldades väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele paremat ligipääsu ekspordikrediitidele. Ümberkorralduste abil lõi Prantsuse valitsus ettevõtetele niinimetatud „ühe peatuse poe“, mis peaks olema võimeline lisaks ekspordigarantiide pakkumisele võtma arvesse ekspordile ja innovatsioonile keskendunud firmade kasvuprobleeme, seda eelkõige rahvusvahelistel turgudel.

Coface ekspordigarantiid ja kindlustuspoliisid olid garanteeritud Prantsuse riigi poolt, kuid väljastatud Coface nimel ning riik oli tehingus edasikindlustaja rollis. Reformijärgse regulatsiooni kohaselt väljastatakse ekspordigarantiid ja kindlustused Prantsusmaa riigi nimel riigigarantiiga. Bpifrance A-E roll piirdub administreerimisega ja oma nime all garantiisid ei väljastata. Reformijärgselt jäi Coface eraettevõtteks, kes Prantsuse riigi nimel teenuseid ei osuta, vaid pakub muid kindlustustooteid, krediidireitinguid ja äriteabeteenuseid.

Reformi tulemusel toimunud muudatused ekspordikrediidi lepingutes peaks tooma kaasa laenajate ja finantsinstitutsioonide positiivsema suhtumise, sest teatud hulk neist ei pidanud varasemaid Coface garantiisid riiklikeks ega finantseerinud seetõttu Prantsuse firmade eksporditehinguid. Reformi tulemusena peaks suurenema ekspordikrediitide pakkumine, mis peaks omakorda kaasa tooma soodsamad tingimused ettevõtetele.

Reform suurendab ka varade hulka, mis saavad taotleda Prantsusmaa riigi tuge. Prantsuse kindlustuskoodeks (prantsuse keeles *Code des assurances*) pakub nüüd võimaluse osta või rahastada tehinguid, mis on seotud laevade, tsiviilotstarbeliste kosmoseseadmete või nendega seotud kaupade ja teenustega, mida toodetakse või pakutakse (teenuste puhul) Prantsuse tootja poolt ja mille ostis Prantsuse üksus, ning seda kaetakse konkreetse Prantsuse riigi ekspordikrediidigarantiiga, kui asjaomane Prantsuse tootja konkureerib välisriigi tootjaga, kes kasutab ekspordikrediiditoetust. See tühistab laevade ja tsiviilotstarbeliste kosmosesõidukite nn „koduriigi reegli“, kus ekspordikrediiditoetus oli samas riigis asuvatele ostjatele keelatud.

Prantsuse reformi tulemusena muutus nende ekspordi krediteerimise süsteem sarnaseks Saksamaaga. Prantsusmaa reformieelses süsteemis ei seisnud küsimus ainult otseses või kaudses riigigarantiis, vaid probleemid olid laiemad ning erinevate kahjude hüvitamisel esines raskusi. Coface

väljastatud ekspordikrediidid ei olnud ka kõlbulikud Saksa kõrge usaldusega Pfandbrief võlakirjade jaoks (Thompson 2016).

Kaudse ekspordigarantiiga süsteemide puhul võib positiivse näitena mainida Soomet, kus Prantsusmaaga sarnaseid probleeme ei ole kerkinud. Soome Finnvera garantiid on võrreldes Coface omadega suuremal määral otsesemad ja seetõttu palvinud turul piisava usalduse.

Üheks teguriks mis mõjutab ekspordikrediitide kulukust ja kättesaadavust ettevõtetele on ekspordikrediidi pakkujate krediitireiting, mis sageli omab tugevat seost vastava liikmesriigi riigireitinguga. Näiteks Hispaanias pakub ekspordikrediidi garantiisid CESCE (hispaania keeles *Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación*). Standard&Poors tõstis 2015. aastal nende krediitireitingu tasemelt BBB ühe astme võrra kõrgemale BBB+ ning hindab tulevikuväljavaateid stabiilseteks. BBB reiting kuulub investeerimisjärgu tasemele, kuid on mitme astme võrra madalam maksimaalsest. Võimaliku Euroopa-ülese ekspordikrediidimeetme reiting võiks eelduste kohaselt olla kõrgem ning seeläbi oleks krediidikulukus Hispaania ettevõtetele soodsam. Kreeka riigireiting on B- ja seega eeldatav kasu veelgi suurem. Soome Finnvera krediitireiting on AA+ ja Saksamaa Euler Hermesel AA- ning sellest tulenevalt võimalik kasu Euroopa-ülesest meetmest vähene või olematu.

Eestis pakuvad ekspordikrediiti ja tagatise Kredex ja MES. KredEx pakub ekspordilaenu alates 2013. aastast. Ekspordilaenu väljastatakse ERF-i vahenditest ning selle eesmärgiks on finantseerida Eestis toodetud kaupade suuremahulisi eksporditehinguid, pakkuda välisostjatele pikaajalist maksetähtaega, tasuda krediidikindlustuse preemiamakset või rahastada eksporditavate kaupade tootmist. Ekspordilaenu väljastamiseks on nõutav välisostjaga seonduva krediidi- ja poliitilise riski kindlustamine KredEx Krediidikindlustuses. Laenu tähtaeg on üldjuhul 2–5 aastat ja maksimaalne suurus 3 mln eurot välisostja kohta ning intress samas suurusjärgus pangalaenu intressiga. KredEx pakub ettevõtetele lisaks ekspordilaenule veel stardilaenu, laenukäendust, kapitalilaenu ja tehnoloogiaalaenu.

KredEx Krediidikindlustus tõi 2017. aastal uue teenusena turule eksporditehingu kindlustuse. Teenust rahastatakse ERF-i vahenditest ning selle sihtgrupiks on ekspordiga alustavad väikeettevõtjad, kellel on välisriigis 1–2 ostjat ning ekspordi käive aastas alla 0,5 mln euro ja ostjatele pakutav maksetähtaeg 30–180 päeva. Eksporditehingu kindlustus võimaldab ettevõtetel kindlustada ennast ostja võimalike makseraskuste vastu. Eksporditehingu kindlustus katab ühe müügitehingu või kuni ühe aasta jooksul tehtavate tehingute makseriski. KredEx Krediidikindlustuse teenuste portfellis on veel müügikäibe-, tarnijakrediidi-, ostjakrediidi-, investeringu- ja tootmisriski kindlustus. KredEx Krediidikindlustus lähtub üle kaheaastaste krediitide kindlustamisel OECD riikide kokkuleppest riiklike ekspordigarantiide pakumisel. KredEx Krediidikindlustuse kindlustatavaid alla kaheaastase maksetähtajaga eksporditehinguid EL ja OECD sihtriikidesse loeb EK konkurentsireeglitega vastavaks olevalt juhtudel, kui eksportija on väikese või keskmise suurusega ettevõtte, kelle ekspordimaht ei ületa aastas 2 mln eurot või kui kindlustatakse konkreetset üksikut riski.

MES-i laenud on suunatud väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele ja LEADER tegevusgruppidele. MES pakub laene krediidasutuse vahendusel, kus krediidasutus võib oma äri- ja mittetulundussektori klientide finantseerimiseks kasutada sihtasutuse sihtotstarbelist laenuraha. MES finantseerib Eesti biomajandusvaldkonna ettevõtteid või esindusorganisatsioone, kes toodavad või väärindavad bioloogilist vara või kasutavad oma toodangus olulises osas kohalikku toorainet. MES-i teenused on suunatud toidu tootearendusele, sisendite müügile esmatootjatele, esmatootmisele, toodete kokkuostule ja vahendamisele, töötlevale tööstusele ja tootjate otse-turundusele.

MES-i krediidasutuse vahendusel pakutava laenu maksimaalne summa on 1,5 mln eurot ja kestus kuni 25 aastat. Laenu intress on laenuaajale kogu perioodi jooksul fikseeritud, raha hinnale võib pank lisada kuni 5% riskide katteks ning intress ei tohi olla madalam Euroopa Keskpanga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatavast intressimäärast.

Otselaene sihtasutuse omakapitalist kestusega kuni neli aastat annab MES väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele investeerimiseks ja käibevahenditeks ning mittetulundussektorile toetuste sildfinantseerimiseks. Põllumajandustoodete esmatootjatele on maksimaalne laenusumma 75 000

eurot, teistele juriidilistele isikutele kuni 500 000 eurot. Intress fikseeritakse laenu väljaandmise hetkel ning selle suurus on Euroopa Keskpanga põhirefinantseerimise operatsioonidele kohaldatav intressimäär, millele lisatakse vähemalt 4%. Laenu andmisega võib kaasneda vähese tähtsusega abi EL õigusaktide tähenduses.

MAK rahastamisvahenditest finantseerib MES põllumajandustoodete tootmise ja töötlemise ning maaettevõtluse mitmekesistamise valdkonnas kavandatavaid investeeringuid, mis on jätkusuutlikud, kuid ei leia turult piisavalt rahastamisallikaid. Rahastamisvahend peab leevendama eelhindamisel selgunud turutõrkeid ning toetama Euroopa struktuuri ja investeerimisfondide ja ühtse strateegilise raamistiku eesmärgi. Nimetatud meetme rahastusvahenditena pakub MES mikro- ja väikeettevõtete kasvulaenu ja pikaajalist investeerimislaenu.

Raskustesse sattunud MES-i kliendid saavad sihtasutuse eelneval ettepanekul taotleda kapitalisüsti eesmärgiga parandada finantsolukorda, et tagada jätkusuutlik tegutsemine ja kohustuste täitmine võlausaldaja ja/või sihtasutuse ees. Kapitalisüst on EK määruste kohaselt vähese tähtsusega abi.

Laenudele lisaks annab MES väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele tagatise summas kuni 2,5 mln eurot, eesmärgiga võimaldada ettevõtjatele parem juurdepääs laenuvahenditele. Tagatise abil saab tõsta ettevõtja krediitkõlblikkust, mille vähesus võib tuleneda ebapiisavast või mittelikviidsest tagatisvarast, alustamisjärgus ettevõtja kõrge riskist, varasema laenukogemuse puudumisest või ebaselgest usaldusväärsusest.

Euroopa suurim põllumajanduse esindusorganisatsioon COPA-CEGECA toetab üle-euroopalist ekspordi krediteerimise skeemi. Eesti toiduainetööstused ning põllumajandustootjad on huvitatud ekspordigarantiidest ja toetavad olemasolevate meetmete jätkumist, sest need katavad nende vajadused. Uute meetmete osas tarvidust ei nähta ja üle-euroopalisi meetmeid eksperdid valdavalt ei pooldata, eelistatakse kohalikke. Ühe eksperdi hinnangul võiks Euroopa-ülese ekspordi krediteerimise süsteemi siiski moodustada ning Eestis saaks seda pakkuda näiteks MES II samba raames.

Erinevate ekspertide, põllumajandustootjate, toiduainetööstuste kui ka KredEx-i ja MES-i hinnangul ekspordigarantiide osas turutõrkeid ei ole ja lisameetmetest puudust ei tunta. Põllumajandustootjad ja toiduainetööstuste esindajad ei oska välja tuua meetmeid, millest nad puudust tunneks ja mida KredEx või MES ei paku. Samuti ei ole KredEx täheldanud, et nende klientidel oleks nõudlust mingi meetme osas, mida nad ei paku.

MES-i raames oleks teoreetiliselt võimalik suurte investeeringute puhul rakendada lisaks olemasolevatele meetmetele omakapitali investeeringuid, mis on kooskõlas EK regulatsiooniga, kuid selleks puudub Eestis poliitiline tahe. Pika äriotsusega kasvavatel eksportivatel ettevõtjatel võiks tekkida vajadus ka käibekapitali laenu meetme osas likviidsuse suurendamiseks, kus 50% laos oleva toodangu peale antakse kommertspandi alusel pikaajalist vähemalt kolme või enama aastase tähtajaga laenu. Sellise meetme vajadus võiks tõstatuda näiteks juustutootmises.

EK ÜPP 2020+ kaasamisküsitluses leidsid põllumajandustoodete ekspordi edasise arendamise küsimusele vastanute hulgas kõige väiksemat poolehoidu ekspordikrediitid. Sealhulgas põllumajandustootjate endi hinnangutes olid ekspordikrediitid samuti kõige vähem märgitud vastusevariant. Tulemuste põhjal võib teha üldistuse, et avaliku arvamuse ja tootjate koondhinnangutel tuleks ekspordi edendamiseks suunata edaspidi ÜPP raames tähelepanu pigem muudele meetmetele kui ekspordikrediitide valdkonnale. Võib eeldada, et arenenud finantssüsteemiga riikides on ekspordikrediitidega seonduv kas turupõhiselt või liikmesriigi enda meetmetega lahendatud. Eesti ja ilmselt ka paljud Põhja- ja Kesk-Euroopa riigid (Soomes, Rootsi, Saksamaa, Holland, Austria jt) oleks suure tõenäosusega üle-euroopalises ekspordi krediteerimise süsteemis netomaksjad. IMD rahvusvahelise konkurentsivõime aastaraamatu kohaselt oli Eesti 2016. aastal 61. riigi võrdluses krediidi kättesaadavuse teguri alamedetabelis tugeval 17. kohal, panganduse regulatsioonide ja seadusandluse edetabelis 20. kohal, investeerimisriski ning panganduse ja finantsteenuste efektiivsuse alamedetabelis 23. kohal, samas kui EL-ga meist hiljem liitunud riigid ja lõunapoolsemad liikmesriigid olid vastavate pingeridade lõpuosas.

Üle-euroopaline ekspordi krediteerimise meede võiks olla kasulik järgnevate tunnustega liikmesriikidele:

- kohalik finantssüsteem on vähem arenenud või kus finantssektor on kriisis ja krediidiinstrumentide kättesaadavus piiratud;
- kus on suuremaid rahvusvahelisi toiduainetööstuse ettevõtteid, kes on haldussuutlikud antud meetmest raha taotlema;
- kus on suuremad kõrgema lisandväärtusega toodete ekspordimahud;
- kus ettevõtetel on suurem kogemus rahvusvahelise promotsiooni teostamisel.

Vähem huvi antud meetme vastu on riikides:

- kus siseriiklik finantssüsteem on arenenud ja ettevõtjatel pole ekspordi toetavate finants-instrumentide kasutamise probleeme;
- kus ettevõtjad on väiksemad ja haldussuutlikkus väiksem;
- kus on väiksem potentsiaalne ekspordimaht ja väike kogemus rahvusvahelise promotsiooni alal.

Euroopa-ülese meetme vastu räägib ka argument, et sellega võib kaasneda täiendav bürokraatia. ÜPP 2020+ kontekstis nähakse ühe olulise põhimõttena toetuskeemide lihtsustamist ja täiendav bürokraatia ei toetaks seda arengusuunda. Liikmesriikide ekspordikrediteerimise skeemide puhul on olemas selge vastutus võimalike kahjude katmiseks ning iga riigi valitsus vastutab enda riigi poolt väljaantud kohustuste osas. Euroopa-ülesel meetmel tõenäoliselt otsene vastutus hajub ja moraalariski vältimiseks võib osutuda vajalikuks rakendada bürokraatiat suuremas mahus kui liikmesriigi skeemide puhul.

EL toimimise leping keelab riigiabi ekspordikrediitidele kõikidele liikmesriikidele, kes vastavad "turukõlbliku riski" tasemele. Ainsa liikmesriigina on Komisjon arvanud "turukõlbliku riskile" vastavast nimekirjast ajutiselt välja (alates 2013. aastast) Kreeka (Winston&Straw 2016). Võimaliku Euroopa-ülese ekspordikrediteerimise meetme kavandamisel oleks tarvilik eelnev põhjalik juriidiline analüüs, kuivõrd ja millisel kujul kehtiv seadusandlus seda võimaldab.

Maailmakaubanduse üldine poliitiline suundumus on ekspordisubsiidiumitest ja muudest kõlvatutest konkurentsimeetmetest loobumine. Riikidevahelise kokkuleppena on võetud kohustuseks mitte pakkuda ekspordikrediite, ekspordikrediidi garantiisid ja kindlustusprogramme, väljaarvatud selles osas, mis on vastavuses WTO kokkulepituga. Euroopa-ülese ekspordikrediidimeetme loomine oleks vastassuunas samm, võrreldes ülemaailmse kaubanduspoliitika põhisuundadega, isegi kui formaalselt WTO reegleid ei rikutaks. EL kaubanduspartneritele võib Euroopa-ülese ekspordi-krediidimeetme loomine näida katsena taastada ekspordisubsiidiume varjatud kujul. Nii Eesti ekspertide kui ka euroopa avaliku arvamuse ja põllumajandustootjate hinnangutel oleks ekspordi arendamiseks otstarbekam pöörata tähelepanu mujale kui ekspordi krediteerimise valdkonnale.

6.6. Kokkuvõte ja järeldused

Millised on EL-i põllumajandustoodete ekspordi edendavate meetmete edasiarendamise võimalused?

1. ÜPP ei ole parim vahend EL-i põllumajandustoodete ekspordi edendamiseks ja oleks samm mineviku suunas. Suur osa EL-i riikide ekspordist on EL sisene ja selle edendamine on eelkõige ettevõtete kompetentsis ja riigid saavad siin kaasa rääkida eelkõige konkurentsivõimelise ettevõtluskeskkonna loomisega.
2. ÜPP peamine fookus lasub muudel teemadel kui põllumajandustoodete eksport. ÜPP eesmärkidenäena on EL aluslepingus ära toodud viis erinevat teemat, põllumajandustoodete

eksporti nende hulgas ei sisaldu. EK ÜPP reformiplaanis esitatud kümne punkti hulgas ei ole samuti põllumajandustoodete eksporti nimetatud.

3. EL kulutas üheksakümnendate aastate alguses ekspordisubsiidiumideks 10 mld eurot aastas ning Ameerika Ühendriigid hakkasid vastukaaluks pakkuma oma tootjatele subsiidiume ja soodustingimustel ekspordikrediteerimist. Osapoolte rahulolematuse olukorraga viis WTO raames kokkuleppeni loobuda põllumajandustoodangu subsideerimist. EL põllumajandustoodete eksporti edendavate meetmete edasiarendamisel tuleb arvestada WTO raames toimunud arenguid ja jälgida, et need ei kujuneks kõlbatut konkurentsi soodustavateks. Toidujulgeoleku tagamiseks maailmas on oluline, et ühtne põllumajanduspoliitika toetaks avatud kaubanduse poliitikat ning seisaks vastu proteksionismile.
4. Kui ekspordi toetamisest räägitakse, siis EL-i ühine huvitatus on toetada eksporti eelkõige kolmandate riikide turgudele. Siin on peamiseks suuremaks huvigrupiks Euroopa suurtootjad ja tööstused, kellel on suutlikkust ja huvi EL kauba müüki edendavate toetusmeetmete kasutamiseks.
5. Kaaludes erinevate ekspordi toetusmeetmete vahel, oleks eelistatud promotsioonimeetmed, mis kõige vähem kahjustavad ausat konkurentsi ja kus ka väiksema ekspordikogemusega väikeriigid saaksid sellisest „EU“ kauba üldisest promotsioonist kaudselt kasu.
6. Vaatamata sellele, et ÜPP raames ekspordi toetamine suurt perspektiivi ei oma, on ekspordi edendamine iga riigi rahvusvahelise konkurentsivõime oluline alus ja siin peab ka Eesti valitsus kasutama kõiki tema käsutuses olevaid võimalusi ettevõtete ekspordisuutlikkuse tõstmiseks (EAS-i ettevõtlast arendavad meetmed, õige maksupoliitika, läbi välisettevõtete info välisurgete kohta, ettevõtetele paremad võimalused välismaalt spetsialistide palgata jne.) Otseste toetuste osas peab arvestama, et ei satutaks vastuollu riigiabi reeglitega, mida EK karmilt jälgib
7. EK käivitas 2016. aastal põllumajandusvolinik Hogani juhtimisel diplomaatilise kampaania kõrgetasemeliste delegatsioonide ärivisiitide näol erinevatesse riikidesse, leidmaks põllumajandustoodetele uusi turge. Sarnaseid visiite on vajalik jätkata ka edaspidi ning oluline oleks regulaarsus ja järjepidevus.
8. Kaubandusdiplomaatiale lisaks algatati reklaamikampaania EL põllumajandustoodete osas, eesmärgiga suurendada toiduainetööstuse konkurentsivõimet EL siseselt ja toetada kvaliteetsete Euroopa toiduainete müüki kogu maailmas. ÜPP 2020+ raames tuleks reklaamikampaaniaid jätkata. Koos eelnevalt väljatoodud kaubandusdiplomaatiaga moodustavad need koos promotsiooniga pehmete meetmete paketi, mida tuleks ÜPP 2020+ raames eelistada. Väiksemad ettevõtted, kellel puudub suutlikkus antud programmi projekte vedada, võiks ennast sätida suuremate riikide ettevõtjate antud programmide kiiluvette ja neid välisurule müügi suurendamiseks ära kasutada.
9. Eesti ettevõtjad võiksid leida regioonile omased toidukaubad, mis omaksid ekspordipotentsiaali, vajadusel teha koostööd ka teiste Balti riikidega ja EL promotsiooniprogrammist raha taotleda. (Nii võiks reklaamida meie mett, vürtsikilu, kohukest jne.
10. Euroopa põllumajandustootjate, organisatsioonide ja asjast huvitatud kodanike ÜPP 2020+ kaasamisküsitluse tulemustest selgus, et kõige madalam oli huvitatus vastata ekspordi täiendava arendamise meetmete vajaduse temaatikat käsitletud küsimustele. Mittevastanute suuremat osakaalu aitab seletada ka vastuste jagunemine, millest nähtub, et enim märgitud vastusevariant (24%) oli „meetmeid ei ole vaja“. Meetmete vajaduse osas erines tootjate ja ülejäänud kodanike hinnang olulisel määral: tootjatest arvas 13%, et meetmeid ei ole vaja, samas ülejäänud kodanikest 41%. Kõigist vastanutest viiendik ja tootjatest neljandik pidas

oluliseks ekspordi promotsioonimeedet. Meetmete edasisel arendamisel tuleks ühe olulise sisendina lähtuda ka küsitluse tulemustest.

11. ÜPP ekspordi edendavate meetmete kavandamisel tuleb võtta arvesse asjaolu, et nii EL riikide koondnäitajate kui ka Eesti väliskaubandusstatistika põhjal toimub põllumajandussaaduste ja toiduainete eksport kolme neljandiku ulatuses ühenduse siseselt ja kolmandatesse riikidesse eksporditava osakaal on neljandik. Ekspordimaht kolmandatesse riikidesse on arenenud jõudsalt ja see jätkub ilmselt ka tulevikus, samas valdavaks jääb ikkagi liikmesriikide omavaheline kaubavahetus, kus ÜPP meetmete rakendamine ei ole kohane kuid kohaliku majanduskeskkonna konkurentsivõime tõstmine väga vajalik.
12. Jätkata tuleks kahepoolseid läbirääkimisi erinevate kaubanduspartneritega, sest multilateraalse süsteemi (WTO) arengud on küllaltki aeglased. Kahepoolsete lepingute poliitikat tuleks samas ajada viisil, mis toetaks WTO positsiooni ülemaailmse kaubanduse keske institutsioonina. EL peaks esitama ettepanekuid, mis aitaksid täiendada WTOs multilateraalsete reeglite kogumikku ning vähendaks bilateraalsete lepingutega kaasnevat fragmenteeritust. Kahepoolsete vabakaubanduslepingute läbirääkimistel tuleb arvestada, et tervikuna on need põllumajandussektorile positiivsed, kuid erinevatele sektoritele on mõju erinev. Positiivset mõju võib eeldada piimanduse ja sealihasektori, negatiivset mõju veiseliha, riisi, kanaliha ja suhkru tootjatele.

Milline on Eesti positsioon EL siseturul (Eesti jaoks on väga oluline ka EL-sisene eksport, Eesti ei kasuta piisavalt ära olemasolevaid ekspordi edendamise võimalusi ja instrumente)?

13. Balti riikide põllumajandusorganisatsioonid toetavad ÜPP 2020+ puhul enamate vahendite suunamist promotsiooni ja turundusse, mida tuleks jagada regionaalset tasakaalu arvestades. Eesti põllumajandustootjate ja toiduainetööstuse ettevõtted peavad turundusmeetmeid vajalikeks, samas neid kuigivõrd ei kasuta, sest esitatavad taotlused on sageli liiga väikesemahulised ja koostöö ebapiisav. Eesti ekspordi piirab kõrgema lisandväärtusega eksporditoodete väike maht ja ettevõtete üldine väike suutlikkus ekspordiga tegeleda.
14. Eesti toiduainetööstuse soovid riigile ekspordi arengu toetamisel on väljaspool ÜPP raamistikku. Nii sooviks toiduainetööstuse ettevõtted, et saatkondade juures oleks ekspordi edendamiseks majandusnõunikud, kes oleks võimelised andma infot kohaliku turu nõuete kohta. Põllumajandustootjad näevad ekspordi edendamisel võtmetähtsusest koostööd ja koordineeritust, sest üldjuhul ollakse liiga väikesed, et omada tipptasemel ekspordijuhte. Riik võiks tulla koordineerimisel appi ja luua sektoriülesed ekspordi meeskonnad. Ekspertide hinnangul tuleks ettevõtetele pakkuda ka ekspordiauditit sihtturgude ja müügistrateegia leidmiseks.
15. Ekspertide hinnangul oleks välisvisiitide osas ekspordi edendamiseks vaja selgeks teha, millistes riikides kui kõrgel tasemel delegatsiooni eeldatakse. Lisaks välisvisiitidele oleks tööstused huvitatud ka sellest, et välisriikide ostujuhte toodaks Eestisse visiitidele.
16. Olulist tähtsust kõrgekvaliteedilise põllumajandustoodangu ekspordis omab geograafilise tähise tunnus. Eesti toidusektori ettevõtetes on geograafilise tähise osas teadlikkus madal, ehkki tooteid, millele seda võiks taotleda, on mitmeid ning kasutamata potentsiaali on palju. Eesti toiduainetööstuse ettevõtted pooldavad pakendimärgistuse alal üle-euroopalist seadusandlust, ehk kui kehtestada tootepakendil näiteks tooraine päritoluriigi märkimise kohustus, peaks see kehtima kõikides liikmesriikides.
17. Põllumajandustootjate ja töötajate hinnangul on turgude avamisega seotud mitmeid ekspordi takistavaid probleeme. Eesti toiduainetööstuse ettevõtted pooldavad, et turgude avamine oleks üle-euroopaline. Põllumajandustootjad ja töötajad ei ole rahul, et Eesti ettevõtete jaoks on teatud turud suletud, mis meie naaberriikidele on avatud. Veterinaar- ja Toiduametis administratiivsuutlikkuse osas nähakse puudujääke. Ekspertide hinnangul oleks antud

valdkonnas vaja suuremat koordineeritust ning riigi ja erasektori vahelises koostöös tuleks määrata kuluefektiivsust silmas pidades prioriteetsed turud, mis tuleb hoida avatud. Ekspordivõimekuse tõstmiseks ollakse huvitatud kvaliteedi- ja fütosanitaarnõuete alase informatsiooni paremast kättesaadavusest.

18. Ettevõtjad on huvitatud turuarenduse toetuse eelarve suurendamisest ja eelistatud võiks olla ekspordisuunitlusega projektid.

Kas ja millised on olemasolevate praktikate näitel võimalused EL-üleselt ekspordikrediidi meetmete rakendamiseks?

19. Prantsusmaa on teinud ettepaneku luua üle-euroopaline ekspordi krediteerimise süsteem, mis võtaks arvesse sektori spetsiifikat ja oleks täienduseks rahvuslikele skeemidele. Üle-euroopalist süsteemi toetab ka Euroopa suurim põllumajanduse esindusorganisatsioon COPA-COGECA.
20. Prantsusmaa on ka heaks näiteks, et siseriiklike reformide abil on võimalik oluliselt parandada ekspordigarantiide alast olukorda riigis. Prantsusmaal väljastas kuni 2017. aastani riigi poolt kaudselt garanteeritud ekspordikrediite Coface. 2017. aastast võttis tegevuse üle avalikule sektorile kuuluv Bpifrance Assurance Export S.A.S ning neile anti õigus väljastada otseseid garantiisid ja ekspordi krediteerimise kindlustust Prantsusmaa riigi nimel. Reformi tulemusena peaks suurenema ekspordikrediitide pakkumine, mis peaks omakorda kaasa tooma soodsamad tingimused ettevõtetele.
21. Prantsuse reformi tulemusena muutus nende ekspordi krediteerimise süsteem sarnaseks Saksamaaga, kus riik annab otsese garantii. Prantsusmaa reformieelses süsteemis oli oluliseks puuduseks oli ka asjaolu, et Coface väljastatud ekspordikrediidid ei olnud kõlblikud Saksa kõrge usaldusega Pfandbrief võlakirjade jaoks.
22. Kaudse ekspordigarantiiga süsteemide puhul võib positiivse näitena mainida Soomet, kus Prantsusmaaga sarnaseid probleeme ei ole kerkinud. Soome Finnvera garantiid olid Coface poolt väljastatutega võrreldes suuremal määral otsesemad ja seetõttu pälvisid turul piisava usalduse. Soome näitest võib järeldada, et edukas ekspordi krediteerimise süsteem ei pea tingimata olema otsese riigigarantiiga.
23. Ekspordikrediitide kulukust ja kättesaadavust ettevõtetele mõjutab ekspordikrediidi pakkujate krediidireiting, mis sageli omab tugevat seost vastava liikmesriigi riigireitinguga. Võimaliku Euroopa-ülese ekspordikrediidimeetme reiting võiks eelduste kohaselt olla kõrgem kui Hispaania CESCE BBB või Kreeka riigi B- ning seeläbi oleks krediidikulukus nende riikide ettevõtetele soodsam. Soome Finnvera AA+ ja Saksamaa Euler Hermese AA- reitingu puhul on võimalik kasu Euroopa-ülesest meetmest vähene või olematu.
24. Eestis on eksperdid skeptilised üle-euroopalise ekspordikrediidi süsteemi osas ja valdavalt seda ei toetata. Erinevate ekspertide, põllumajandustootjate, toiduainetööstuste kui ka KredExi ja MES-i hinnangul ekspordigarantiide osas turutõrkeid ei ole ja lisameetmetest puudust ei tunta. Eesti põllumajandustootjad eelistaksid pigem promotsioonimeetmete jätkumist ja edasiarendamist ÜPP 2020+ kontekstis kui Euroopa-ülese ekspordikrediidi meetme loomist.
25. Balti riikide põllumajandusorganisatsioonide ühine seisukoht ÜPP 2020+ osas ei tõstata ekspordikrediitide teemat. Samuti ei sisalda seda teemat Hollandi seisukohas.
26. ÜPP 2020+ kaasamisküsitluse tulemustest selgus, et ekspordi edasise arendamise küsimusele vastanute hulgas leidsid võrreldes muude meetmetega kõige väiksemat poolehoidu ekspordikrediidid, seda nii põllumajandustootjate kui ka ülejäänud vastajate hulgas. Avaliku arvamuse kohaselt tuleks ekspordi edendamiseks suunata tähelepanu pigem muudele meetmetele kui ekspordikrediitidele.

27. Maailmakaubanduse üldine poliitiline suundumus on ekspordisubsiidiumitest ja muudest kõlvatutest konkurentsimeetmetest loobumine. Euroopa-ülese ekspordikrediidimeetme loomine oleks sellega vastassuunas samm, isegi kui formaalselt WTO reegleid ei rikutaks. Kaubanduspartneritele võib Euroopa-ülese ekspordikrediidimeetme loomine ÜPP raames näida katsena taastada ekspordisubsiidiume varjatud kujul.
28. Arenenud finantssüsteemiga riikides on ekspordikrediitidega seonduv kas turupõhiselt või liikmesriigi enda meetmetega lahendatud. Eesti ja ilmselt ka paljud Põhja- ja Kesk-Euroopa riigid (Soome, Rootsi, Saksamaa, Holland, Austria jt) oleks suure tõenäosusega Euroopa-üleses ekspordi krediteerimise süsteemis netomaksjad. Üle-euroopaline ekspordi krediteerimise meede võiks olla eelkõige kasulik liikmesriikidele, kus finantssüsteem on vähem arenenud (nt Bulgaaria, Rumeenia jt) või kus finantssektor on kriisis (Lõuna-Euroopa riigid nt Kreeka, Küpros, Hispaania, Portugal jt) ja krediidiinstrumentide kättesaadavus piiratud.
29. Euroopa-ülese meetme rakendamise asemel oleks otstarbekam, kui riigid, kus ekspordikrediidi kättesaadavuse osas esineb vajakajäämisi, reformiks ja arendaks oma finantssektorit. Poliitilise tahte korral on võimalik reforme läbi viia küllaltki lühikese ajaga, mida kinnitab Prantsuse näide.
30. EL toimimise leping keelab riigiabi ekspordikrediitidele kõikidele liikmesriikidele, kes vastavad "turukõlbliku riski" tasemele. Võimaliku Euroopa-ülese ekspordikrediteerimise meetme kavandamisel oleks tarvilik eelnev põhjalik juriidiline analüüs, kuivõrd ja millisel kujul kehtiv seadusandlus seda võimaldab.
31. Liikmesriikide skeemidel on selge vastutus võimalike kahjude osas riigil. Euroopa-ülesel meetmel otsene vastutus tõenäoliselt hajuks ja moraalariski vältimiseks võib osutuda vajalikuks rakendada bürokraatiat suuremas mahus kui liikmesriigi skeemide puhul, mis ei toetaks ÜPP 2020+ lihtsustamise eesmärki.

Kasutatud kirjandus

- Agricultural Markets Task Force (2016). Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf
- AGROSEGURO (Presentation). Spanish Agricultural Insurance System. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/386213.%20AGROSEGURO_2.pdf
- Andersone, E. And O. Bogdanova (2013). The Role of Export Credit Guarantees in the Improvement of Business Environment in the European Union. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/17495/fulltext>
- Antón, J. and S. Kimura (2011). Risk Management in Agriculture in Spain, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 43, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgj0d57w0wd-en>
- Arete Research and Consulting in Economics (2016). Monitoring of the implementation of principles of good practice in vertical relationships in the food supply chain.
- Ariva, J Viira, A.-H.; Põldaru, R.; Roots, J. (2015). Medium-run projections for greenhouse gas emissions arising from agriculture: the case of milk production in Estonia. *Agricultural and Food Science*, 24 (4), 300–312.
- Auditorite Koda (2011) Special Report No. 5/2011. Single Payment Scheme (SPS): Issues to be addressed to improve its sound financial management. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR11_05/SR11_05_EN.pdf
- Blandorf, D., Hill, B. (23.03.2017) Is a level playing field an argument for continued support to UK agriculture after Brexit? <http://capreform.eu/is-a-level-playing-field-an-argument-for-continued-support-to-uk-agriculture-after-brexite/>
- Boulanger, P., Duda H. (2016). Cumulative economic impact of future trade agreements on EU agriculture. http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf
- Casey, J.W., Holden, N.M. (2005) Analysis of greenhouse gas emissions from the average Irish milk production system. *Agricultural Systems* 86: 97–114.
- Castellano G. (2016) EAFRD support for financial instruments – state of play. Conference EAFRD financial instruments for agriculture and rural development in 2014-2020, Rome, 13 June 2016. https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Presentation_20160613_Rome_EAFRD_Guido_Castellano.pdf
- CBM Credit Education Foundation (2015). The Six “C’s” of Credit., Inc. http://www.cbmfoundation.org/downloads/six_c.pdf
- CEIGRAM (2016). Research for AGRI Committee – State of play of risk management tools implemented by Member States during the 150period 2014-2020: National and European frameworks. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU\(2016\)573415_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU(2016)573415_EN.pdf)
- COPA-COGECA (2017). The Future CAP Post 2020. www.copa-cogeca.eu/Download.ashx?ID=1655160&fmt=pdf
- Cordier, J. (2015). Comparative Analysis of Risk Management Tools Supported by the 2014 Farm Bill and the CAP 2014-2020. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2014\)540343](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2014)540343)
- Ecorys (2017). Modernising and simplifying the CAP, Summary of the results of the public consultation. <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/summary-public-consul.pdf>
- Eder, F., Heath, R., barigazzi, J., Aries, Q. 2017. Commission outlines 5 scenarios for future of EU in white paper. POLITICO obtains document on European Union’s post-Brexit future. 02.03.2017. <http://www.politico.eu/article/breaking-politico-obtains-white-paper-on-eu-future/>
- Eesti maaelu arengukava 2014–2020. <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/mak-2014/mak-2014-arengukava-2016-08-11.pdf>

- Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (2017). Main principles of the CAP post 2020 from the point of view of agricultural organisations of Baltic States.
- Eesti Vabariigi Maaeluministeerium ja Maamajanduse Infokeskus (2016). Põllumajandustootjate Majandusnäitajad 2015. <http://maainfo.ee/data/trykis/aastaraamat/FADN2015.pdf>
- EKI (2011). Marginaalide jagunemine väärtusahela osades. Tallinn.
- EKI (2015a). Hindade horisontaalne ja vertikaalne ülekandumine Eesti toiduainete tarneahelas. Tallinn.
- EKI (2015b). Muutuv konkurentsiolukord toidukaupade tarneahelas ja ebaausad kauplemistavad. Tallinn.
- EKI (2016a). Eesti toidusektori ekspordivõimekus. Tallinn.
- EKI (2016b). Eesti toidusektori tarneahela toimimine ja ebaõiglaste kauplemistavade mõjud. Tallinn.
- EKI (2016c). Erinevad võimalikud päritolunimetuse, geograafilise tähise või garanteeritud traditsioonilise eritunnusega toidud ja joogid Eestis. Tallinn.
- EKI (2016d). ÜPP I samba raames perioodil 2010-2014 rakendatud meetmete mõju Eesti põllumajandussektori erinevate tootmistüüpide ettevõtete sotsiaal-majanduslikule olukorrale. Tallinn.
- EL Nõukogu (2016) Põllumajandustootjate positsiooni tugevdamine toiduainete tarneahelas ja ebaausate kaubandustavade vastu võitlemine. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15508-2016-INIT/et/pdf>
- EMÜ (Eesti Maaülikool) (2015) Alternatiivsete finantsteenuste pakkumiseks Maaelu Edendamise Sihtasutuse juurde äriühingu asutamisega seonduvate rahastamisvõimaluste analüüsimine.
- EMÜ (2016) „Põllumajanduslike otsetoetuste raames minimaalsete hooldustööde nõuete rakendamine aastatel 2013–2016“. Uuringu aruanne. http://www.pikk.ee/upload/files/Otsetoetuste_minimaalsed_hooldustooode_nouded_aruanne_2_.pdf
- EPKK memo (20.05.2017) Kohtumine Dermot Ryaniga (Phil Hogani kabineti liige). Saadud e-kirjaga EPKK juhatuse esimees Roomet Sõrmuselt, 20.05.2017.
- Erjavec, E. (2011) New CAP income payment could produce new policy failures. <http://capreform.eu/new-cap-income-payment-could-produce-new-policy-failures/>
- Erjavec, K., Erjavec, E. (2015) 'Greening the CAP' – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014-2020 CAP reform documents. Food Policy 51 (2015) 53-62.
- Ernst&Young Baltic AS (2014) „Eesti maaelu arengukava 2014–2020“ ja „Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi 2014–2020 rakenduskava“ rahastamisvahendi eelhindamine. <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/rahastusvahend-2014-2020-aruanne.pdf>
- Euroopa Komisjon (2015). Trade for all. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf
- Euroopa Komisjon (2016). Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettevõtjatevaheliste ebaõiglaste kauplemistavade kohta toiduainete tarneahelas.
- Euroopa Komisjon ja Euroopa Investeerimispank. Methodological handbook for implementing an ex-ante assessment of agriculture financial instruments under the EAFRD. https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/209775_EAFRD_EXANTE_ASSESSMENT_HANDBOOK_0.pdf
- EK (Euroopa Komisjon) (2011) Commission staff working paper. Impact assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text_en.pdf
- EK (2016) Study New Financial Instruments and the Role of National Promotional Banks. DG Internal Policies, May 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572687/IPOL_STU\(2016\)572687_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572687/IPOL_STU(2016)572687_EN.pdf)
- EK (2017a) Valge raamat „Euroopa tulevik. Mõttearendusi ja tulevikustsenaariume EL27 jaoks aastaks 2025“. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/valge_raamat_euroopa_tuleviku_kohta_et.pdf

EK (2017b) Rural development 2014-2020: Country files. https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files_en

EK (2017c) Financial Instruments and Rural Development. https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/financial-instruments_en

EK (2017d) Omnibus Regulation - Further Simplification of the CAP. https://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/296_en

EK (2017e) Reflection paper on the future of EU finances. https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en

Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 1218/2010. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32010R1218#ntr2-L_2010335ET.01004301-E0002

Euroopa Kontrollikoda (2015) Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area? Special Report. No 05. Brüssel. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf

Euroopa Liidu Nõukogu otsus (12.12.2016). Põllumajandustootjate positsiooni tugevdamine toiduainete tarneahelas ja ebaausate kaubandustavade vastu võitlemine. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15508-2016-INIT/et/pdf>

Euroopa Liidu teemaleht (2017). Konkurentsipoliitika. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/et/FTU_3.2.1.pdf

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2016). Pärast 2020. aastat ühist põllumajanduspoliitikat mõjutavad tegurid. NAT/682. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.38857>

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2017) A Possible Reshaping of the Common Agricultural Policy (Exploratory Opinion). NAT/703.

Euroopa Nõukogu, Ekspordikrediidi töörühm (2017). <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/exports-credit-group/>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 261/2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0261&from=ET>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=ne>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1306/2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1306&from=ET>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 608).

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1308/2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1308>

Euroopa Parlamendi resolutsioon (07.06.2016). Ebaõiglasel kaubandustavad toiduainete tarneahelas. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0250+0+DOC+XML+V0//ET>

Euroopa Parlament (2015) Implementation of The First Pillar of the CAP 2014 – 2020 in the EU Member States. Study. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU\(2015\)563386_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU(2015)563386_EN.pdf)

europa.eu (2017) Veebileht EUROPA. Topics of the European Union. Budget. https://europa.eu/european-union/topics/budget_en

European Commission. Agriculture and rural development: Rural development 2014-2020. https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en

- European Commission (2011). Agricultural Policy Perspectives. Brief No 3. http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/03_en.pdf
- European Commission (2014a). Prospects for EU agricultural markets and income 2014-2024. <https://biobs.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/generated/files/policy/Prospects%20for%20agricultural%20markets%20and%20income%20in%20the%20EU%202014-2024.pdf>
- European Commission (2014b). Study on the Legal Framework covering Business-to Business Unfair Trading Practices in the Retail Supply Chain. Final Report. DG Internal Market. http://ec.europa.eu/internal_market/retail/docs/140711-study-utp-legal-framework_en.pdf
- European Commission (2015). EU Agricultural Outlook. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/medium-term-outlook/2015/fullrep_en.pdf
- European Commission (2016a). EU Agricultural Outlook https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/medium-term-outlook/2016/2016-fullrep_en.pdf
- European Commission (2016b). Hungary: CAP in your country. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-in-your-country/pdf/tc-iy-c-hu_en.pdf
- European Commission (2016c). Spain: CAP in your country. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-in-your-country/pdf/es_en.pdf
- European Commission (2017). Agricultural and food trade. <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/agricultural-food-trade.pdf>
- European Parliament (2016). Research For Agri Committee – CAP Reform Post-2020 – Challenges in Agriculture. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL_STU\(2016\)585898_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL_STU(2016)585898_EN.pdf)
- Eurostat (2017a) Eurostat and mebaas. Farm indicators by agricultural area, type of farm, standard output, legal form and NUTS 2 regions [ef_m_farmleg]
- FI-Compass (2015) Scoping study for the use of financial instruments under the EMFF and related advisory support activities. 80 p. June 2015. https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/EMFF_SCOPING_STUDY.pdf
- FI-Compass (2017) Case studies. <https://www.fi-compass.eu/resources/product/55>
- Frelih-Larsen, A., MacLeod, M., Osterburg, B., Eory, A.V., Dooley, E., Kätsch, S., Naumann, S., Rees, B., Tarsitano, D., Topp, K., Wolff, A., Metayer, N., Molnar, A., Povellato, A., Bochu, J.L., Lasorella, M.V., Longhitano, D. 2014. Mainstreaming climate change into rural development policy post 2013. Ecologic Institute, Berlin. Final report. 491 p. <http://www.ecologic.eu/sites/files/project/2015/>
- Fresco, L.O. and K.J. Poppe (2016). Towards a Common Agricultural and Food Policy. Wageningen University & Research. <http://edepot.wur.nl/390280>
- documents/mainstreaming_climatechange_rdps_post2013_final_0.pdf. Accessed 12 March 2015.
- Garzon, I. (2006) Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm Change. Palgrave Studies in European Union Politics, 215 lk.
- Gerber, P.J., Steinfeld, H., Henderson, B., Mottet, A., Opio, C., Dijkman, J., Falcucci, A., Tempio, G. (2013) Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome. 116 p. <http://www.fao.org/docrep/018/i3437e/i3437e.pdf> .
- Gorban, M. (10.04.2017) Sissejuhatus ÜPP tuleviku arutelule. Marko Gorbani ettekanne Põllumajanduse ja maaelu arengu nõukogu istungil.
- Haniotis, T. (Conference presentation, 06.-07.12.2016). Income volatility and risk management in the EU. <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/outlook-conference/outlook-conference-2016-12-07-haniotis.pdf>

- Hogan, P. (10.03.2017). Speech by commissioner P.Hogan at the Economist's Third Agricultural Business Summit, Thessaloniki, Greece.
<https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-economists-third-agricultural-business-summit-10th-march-2017>
- Hogan, P. (16.03.2017). Keynote Address at the 73rd FNPL Congress.
https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/keynote-address-commissioner-phil-hogan-73rd-fnpl-congress-langres-france-16th-march-2017_en
- Hollandi valitsuse seisukoht (2016). Food Of The Future – The Future Of Food.
<https://english.eu2016.nl/documents/publications/2016/05/31/food-of-the-future>
- International Trade Administration (2016). Agricultural Export Financing, Trade Finance Guide.
<https://www.export.gov/article?id=Trade-Finance-Guide-Chapter-13-Government-Backed-Agricultural-Export-Financing>
- Juhász, A. (Seminar presentation, 04.10.2016). Example of risk management scheme: MKR in Hungary.
<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/2016-10-04/presentation-juhasz.pdf>
- Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 1263/2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1263&qid=1500740806905&from=EN>
- Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 1370/2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1370&qid=1500740444878&from=EN>
- Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2015/1852. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1852&qid=1500742425484&from=EN>
- Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2016/1612. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1612&from=ET>
- Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2016/1613. <https://publications.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/ccb65f10-764a-11e6-b076-01aa75ed71a1>
- Komisjoni delegeeritud määrus 2017/1155, 15. veebruar 2017, amending Delegated Regulation (EU) No 639/2014 as regards the control measures relating to the cultivation of hemp, certain provisions on the greening payment, the payment for young farmers in control of a legal person, the calculation of the per unit amount in the framework of voluntary coupled support, the fractions of payment entitlements and certain notification requirements relating to the single area payment scheme and the voluntary coupled support, and amending Annex X to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council.
- Komisjoni määrus (EL) 330/2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:102:0001:0007:ET:PDF>
- Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2016/559. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1615&from=ET>
- Koondmäärus (2017). <http://www.consilium.europa.eu/ne/policies/cap-simplification/154uroopa154-regulation-agriculture/>
- Law on the prohibition of unfair practices of retailers. (Lithuania).
- Lorant, A. and M.F. Farkas (2015). Risk Management in the Agricultural Sector with Special Attention to Insurance. Polish Journal of Management Studies, 2015 Vol 11 No 2.
- Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus. RT I, 01.09.2015, 21.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/101092015021>
- Maamajanduse Infokeskus (2016) Põllumajandustootjate majandusnäitajad 2015.
<http://www.maainfo.ee/data/trykis/aastaraamat/FADN2015.pdf>
- Maamajanduse Infokeskus (2017) Kattetulu arvestused taime- ja loomakasvatustes 2016.
<http://www.maainfo.ee/data/trykis/kattetulu/KATTETULU2016.pdf>

- Mahé, L.P. and J.C. Bureau (2016). The 155uroopa of market measures and risk management schemes. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/ne/155uroopa155.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/ne/155uroopa155.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)
- Matthews, A. (02.11.2015). The intervention logic of CAP. <http://capreform.eu/the-intervention-logic-of-the-cap/>
- Matthews, A. (25.11.2015). The EU has finally agreed to eliminate export subsidies. <http://capreform.eu/the-eu-has-finally-agreed-to-eliminate-export-subsidies-three-cheers/>
- Matthews, A. (18.05.2016) When is enough taxpayer aid enough? <http://capreform.eu/when-is-enough-taxpayer-aid-enough/>
- Matthews, A. (08.08.2016) Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member States. <http://capreform.eu/impact-of-brexit-on-cap-budget-net-balances-for-remaining-member-states/>
- Matthews, A. (10.09.2016) Impact of Brexit on the EU budget. <http://capreform.eu/impact-of-brexit-on-the-eu-budget/>
- Matthews, A. (13.03.2017) The viability of EU farms. <http://capreform.eu/the-viability-of-eu-farms/>
- Matthews, A. (22.04.2017) Does capping direct payments make sense? <http://capreform.eu/does-capping-direct-payments-make-sense/>
- Melyukhina, O. (2011). Risk Management in Agriculture in The Netherlands. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers. No. 41, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgj0d5lqn48-ne>
- MEM (Maaeluministerium) (2017) Maaeluministeriumist 23.08.2017 e-posti teel saadud andmed.
- Mezei, D. (Presentation from prime minister's Office, 2017). Income Stabilisation Tool in the RDP: Experience of Hungary. http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/wp16-farm-resilience_m17-hungary_mezei.pdf
- Meuwissen, M.P.M. , Assefa, T.T. and M.A.P.M. van Asseldonk (2013). Supporting Insurance in European Agriculture: Experience of Mutuals in the Netherlands. EuroChoices 12(3).
- Michalopoulos, S. (25.07.2016). New CAP is still struggling to find new export markets. <http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/the-new-cap-still-struggling-to-find-new-export-markets/>
- Nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009, 19. jaanuar 2009 , millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003.
- Nõukogu määrus (EL) 1370/2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1370&qid=1500737152276&from=EN>
- O'Donoghue, C., Devisme, S., Ryan, M., Conneely, R., Gillespie, P., Vrolijk, H. (2016) Farm Economic Sustainability in the EU: A Pilot Study. <http://www.flint-fp7.eu/downloads/reports/D5.2g.pdf>
- OECD (2011). Managing Risk in Agriculture: Policy Assessment and Design. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/agriculture-and-food/managing-risk-in-agriculture_9789264116146-ne#page1
- OECD (2013). Competition Issues in the Food Chain Industry. <http://www.oecd.org/daf/competition/CompetitionIssuesintheFoodChainIndustry.pdf>
- OECD (2015). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>
- OECD (2017) Evaluation of the EU Common Agricultural Policy (CAP) 2014-20, Working Party on Agricultural Policies and Markets, 21-22 March 2017, OECD Conference Centre, Paris. TAD/CA/APM/WP(2016)22/REV1. 03-Mar-2017.
- OECD (2017). The Export Credit Group. <http://www.oecd.org/tad/xcred/ecg.htm>
- Oja, K. (19.05.2017) Mis on Brexiti suurim mõju Eestile? Facebook'i postitus: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10211350746277378&set=a.4060560565364.152602.1622670023&type=3&theater>

- Omnibus Regulation (2017).
<http://data.consilium.europa.eu/doc/156uropa156/ST-8314-2017-INIT/ne/pdf>
- Opio, C., Gerber, P., Mottet, A., Falcucci, A., Tempio, G., MacLeod, M., Vellinga, T., Henderson, B., Steinfeld, H. (2013) Greenhouse gas emissions from ruminant supply chains – A global life cycle assessment. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome. Report. 192 p.
<http://www.fao.org/docrep/018/i3461e/i3461e.pdf>.
- Paalzow, A. and A. Vanags (2007). Competition in the Latvian and Baltic grocery retail markets.
<http://biceps.org/assets/docs/neregulara-rakstura/OccasionalPaperNo3>
- PM (Põllumajandusministeerium) (27.10.2011) Memo: Otsetoetuste määrus põllumajanduse horisontaalküsimuste töögruppis 27.10.2011.
- PM (04.11.2011) Memo: Põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp, OT määruse 2. arutelu 4. nov 2011.
- PM (18.11.2011) Memo: Põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp, OT määruse 4. arutelu 17.-18. nov 2011.
- PM (30.11.2011) Memo: Põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp, OT määruse 5. arutelu 29. nov 2011.
- PM (10.02.2012) Memo: Otsetoetuste määruse arutelu Nõukogu põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp, 10.02.2012.
- PM (13.03.2012) Memo: Otsetoetuste määruse arutelu Nõukogu põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp, 13.03.2012.
- PM (13.04.2012) Memo: Põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp, otsetoetuste määruse arutelu 11.-12. aprillil 2012.
- PM (23.05.2012) Memo: Põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp 23. mail, otsetoetuste määruse arutelu jätk. Tehniline arutelu 24. mail rohestamisest I ja II samba baseline'is.
- PM (31.05.2012) Memo: Põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp 14. juunil, otsetoetuste määruse arutelu jätk.
- PM (03.10.2012) Memo: Põllumajanduse horisontaalküsimuste töögrupp 2. oktoobril, OT määruse arutelu.
- PM (06.12.2012) Memo: Põllumajanduse horisontaalküsimuste nõukogu töögrupp 6. detsembril.
- Prantsusmaa valitsuse seisukoht (25.05.2016). A Reformed Cap For Competitive, Sustainable And Resilient Agriculture. <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/79704?token=6a67fb42628b1c1d91ee1476d7cee5f2>
- Pro, M.J. (Presenatation, 09.02.2014). SPANISH AGRICULTURAL INSURANCE SYSTEM: ENESA's Approach.
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/385712.%20ENESA.pdf>
- Põllumajandusministri määrus (RT I, 29.01.2015,3). Põllumajanduskindlustustoetus.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/129012015003>
- Pärn-Lee, E. (2015). Ebaausad kauplemistavad Eesti toiduainetööstuses – ostja turujõud, enimlevinud ebaausad kauplemistavad ja teiste EL liikmesriikide õigusaktide võrdlus. Valminud Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja tellimisel.
- Pärnpuu, K. (2017) Püsirohuma tagasirajamine. Ettekande slaidid.
http://www.pikk.ee/upload/files/P%C3%BCsirohumaad_28032017_Waide.pdf
- Roheline raamat ebaausate kauplemistavade kohta Euroopa ettevõtjatevahelises toiduainete ja muude kaupade tarneahelas. COM(2013) 037, 31.1.2013
- Strubenhoff, H. (08.02.2016) The WTO's decision to end agricultural export subsidies is good news for farmers and consumers. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/02/08/the-wtos-decision-to-end-agricultural-export-subsidies-is-good-news-for-farmers-and-consumers/>
- Swinnen, J. (2015) An Imperfect Storm in the Political Economy of the Common Agricultural Policy. Peatükk raamatust The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm. Rowman & Littlefield International Ltd, 568 lk.

- Zubor-Nemes, A. and G. Kemény, J. Fogarasi, A. Molnár (Seminar presentation, 03.-04.10.2016). Farmers Responses to the Changes in Hungarian Agricultural Insurance System. https://www.wur.nl/upload_mm/e/9/f/714ca0a4-d8b3-49d0-abd6-b7c3f8564c35_Zubor_Agricultural_insurance_in_Hungary.pdf
- The Irish Farmers' Association (IFA, 09.07.2015). EU agriculture commissioner Phil Hogan must fulfil legal duty and order dairy intervention review. <https://www.ifa.ie/wp-content/uploads/2015/07/EU-Ag-Com-P-Hogan-must-fulfil-legal-duty-and-order-dairy-intervention-review.pdf>
- Thompson, M. (29.01.2016). How new French ECA Bpifrance will differ from Coface <https://www.txfnews.com/News/Article/5424/How-new-French-ECA-Bpifrance-will-differ-from-Coface>
- Udras, M. (ettekande slaidid, 26.04.2017). Kauplemise head tavad. http://toiduliit.ee/files/5.MarkoUdras_Kauplemiseheadtavad.pdf
- Vabariigi Valitsus (2015) Eesti Euroopa Liidu poliitika 2015-2019. <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/EL/elpol-2015-2019.pdf>
- Vabatahtliku tarneahelaalgatuse koduleht. <http://www.supplychaininitiative.eu>
- Van Doorslaer, B., Witzke, I.H., Weiss, F., Fellmann, T., Salputra, G., Jansson, T., Drabik, D., Leip, A. (2015) An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture. Institute for Prospective Technological Studies, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Report. 122 p. <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC93434>.
- Vertikaalsed suhted toiduainete tarneahelas: heade tavade põhimõtted. <http://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/entr-2013-00308-00-00-et-tra-00.pdf>
- Viira, A.-H., Luik, H., Värnik, R. (2011) Eesti piimanduse strateegia taustauuring. <https://www.agri.ee/sites/default/files/public/juurkataloog/ARENDUSTEGEVUS/piimandustrateegia-2012-2020-lisa2-1.pdf>
- Viira, A.-H., Omel, R., Värnik, R., Luik, H., Maasing, B., Põldaru, R. (2015) Competitiveness of the Estonian dairy sector, 1994–2014, Agraarteadus 2015 * XXVI * 2, 84-105.
- Viira, A.-H., Ariva, J., Kall, K., Oper, L. (2016) Põllumajanduslike otsetoetuste raames minimaalsete hooldustööde nõuete rakendamine aastatel 2013–2016. http://www.pikk.ee/upload/files/Otsetoetuste_minimaalsed_hooldustooode_nouded_aruanne_2_.pdf
- Värnik, R., Aamisepp, M., Lemsalu, K., Mõtte, M., Viira, A.-H., Matveev, E. (2016) Eesti piima- ja sealihatootjate konkurentsivõime lähiriikide võrdluses. <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Eesti-piima-ja-sealihatootjate-konkurentsiv%C3%B5ime-l%C3%A4hiriikide-v%C3%B5rdluses.pdf>
- WEF (2016). The Global Competitiveness Report 2016-2017.
- Westcott, V. (13.01.2017). Transfer of French export credit activities from Coface to Bpifrance Assurance Export S.A.S. <https://www.whitecase.com/publications/alert/transfer-french-export-credit-activities-coface-bpifrance-assurance-export-sas>
- Winston & Strawn LLP. 02.05.2016. Antitrust and competition - the EU weekly briefing <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=47a56105-01c4-4abb-adfd-af4511ec602f>
- WTO (15.-19.12.2015). Ministerial Declaration and Decisions. Ministerial Conference Tenth Session. Nairobi. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.pdf

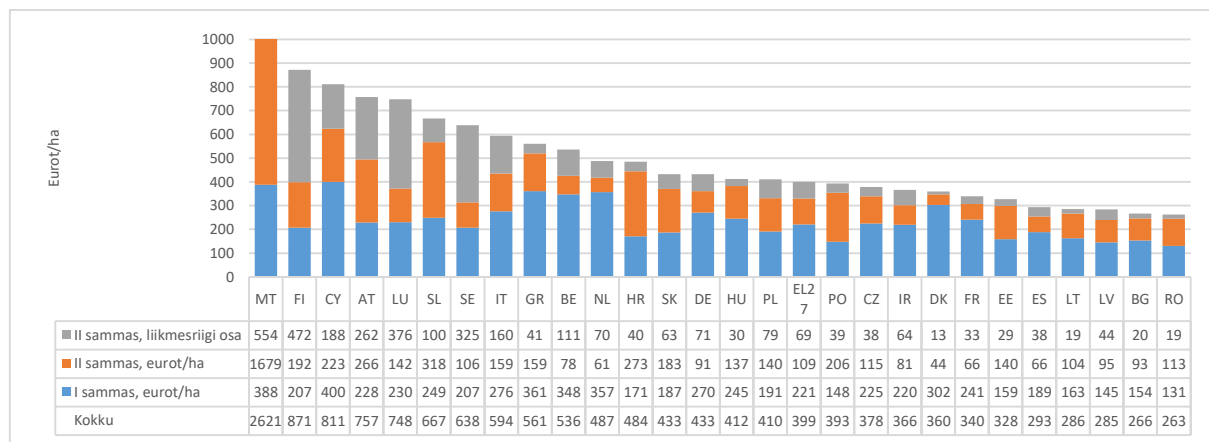
Lisa 1. Intervjueeritute ja ürituste nimekiri

Nimi	Organisatsioon, amet	ÜPP eelarve	Otse- toetused	Rahastamis- vahend	Toidu- tarne- ahel	Turule sekkumine, riski- juhtimine	Ekspordi- turud
<i>Individuaalintervjuud:</i>							
Marko Gorban	Maaeluministeerium, põllumajandus- ja maaelupoliitika asekanstler	x	x	x	x	x	x
Taavi Kand	Maaeluministeerium, kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonnajuhataja				x		x
Erkki Miller	Maaeluministeerium, põllumajandusturu korraldamise osakonna büroojuhataja osakonnajuhataja ülesannetes					x	x
Kristel Maidre	Maaeluministeerium, põllumajandusturu korraldamise osakonnajuhataja asetäitja		x			x	
Merle Saaliste	Maaeluministeerium, maaelu arengu osakonnajuhataja					x	
Siim Tiidemann	Maaeluministeerium, eurokoordinatsiooni osakonna nõunik	x	x	x	x	x	x
Madis Reinup	Maaelu Edendamise Sihtasutus, juhatuse liige			x		x	x
Jarmo Liiver	KredEx, ettevõtlusdivisjoni juht			x			
Marko Udras	Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, poliitikakujundamise ja õigusosakonna juhataja				x		
Roomet Sõrmus	Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, juhatuse esimees	x	x	x	x	x	x
Vahur Tõnissoo	Eesti Põllumeeste Keskliit, juhatuse esimees				x	x	x
Nele Peil	Eesti Kaupmeeste Liit, tegevjuht				x		
Sirje Potisepp	Eesti Toiduainetööstuse Liit, juhataja				x		x
Emil Erjavec	Ljubljana ülikooli professor	x	x				
Juhan Põldroos	Konkurentsiamet, järelevalveosakonna juhataja				x		
Katrin Tasa	Konkurentsiamet, järelevalveosakonna juhataja asetäitja				x		
Tiina Saron	Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, juhatuse liige				x	x	x
<i>Telefoniintervjuud:</i>							
Anne Laar	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, siseturu osakonna kaubanduse ja teenuste talituse nõunik				x		
Indrek Mött	Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet, peaspetsialist					x	
Kalev Karisalu	Maaeluministeerium, põllumajandusturu korraldamise osakonna loomakasvatussaaduste büroo peaspetsialist					x	
Jaanus Murakas	AS E-Piim Tootmine, juhatuse esimees					x	
Indrek Lekko	Atria Eesti AS, ekspordijuht					x	
Maret Jänes	AS MAAG Grupp, kvaliteedijuht					x	
Mariko Rukholm	KredEx Krediidikindlustus AS, juhatuse liige						x
Arnold Kannike	Elpa I.E. OÜ, juhatuse liige					x	
<i>Hinnangud e-posti teel:</i>							
Margus Venelaine	AS HKScan Estonia, äridirektor					x	
Kertu Olu	AS OG Elektra / AS OG Elektra Tootmine, juhatuse liige					x	
Peep Pitk	AS Graanul Invest, teadus- ja arendusjuht		x				
Marko Kass	Eesti Maaülikool, dotsent		x				
Timo Kikas	Eesti Maaülikool, professor		x				
Pierre Poussard	Prantsusmaa Põllumajandus- ja toiduaineteministeerium			x			

Lisa 1 järg

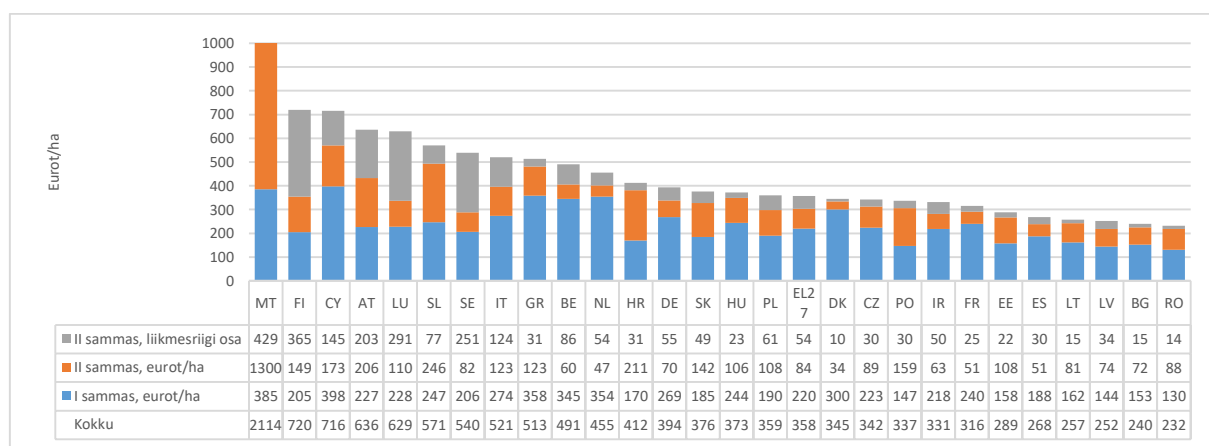
Nimi	Organisatsioon, amet	ÜPP eelarve	Otse- toetused	Rahastamis- vahend	Toidu- tarnea hel	Turule sekkumine, riski- juhtimine	Eksporti- turud
Adela Stefan	Rumeenia Põllumajandus- ja Maaelu Arenguministeerium			x			
Julija Travina	Läti Põllumajandusministeerium			x			
Inga Miknevičiūtė	Leedu Põllumajandusministeerium			x			
Costas Apostolopoulos	Kreeka Maaelu Arengu ja Toiduministeerium			x			
<i>Osalemised:</i>							
Osalemine ÜPP 2020+ kaasamisüritusel ja töögruppides (28.04.17 Jäned)		x	x	x	x	x	x
Osalemine makroregionaalsel konverentsil „Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) rahastamisvahendid põllumajanduse ja maaelu arendamiseks 2014–2020“ (12.07.2017 Tallinn)				x			

Lisa 2. ÜPP eelarve jaotuse võrdlus erinevate stsenaariumide puhul võrreldes perioodiga 2014–2020



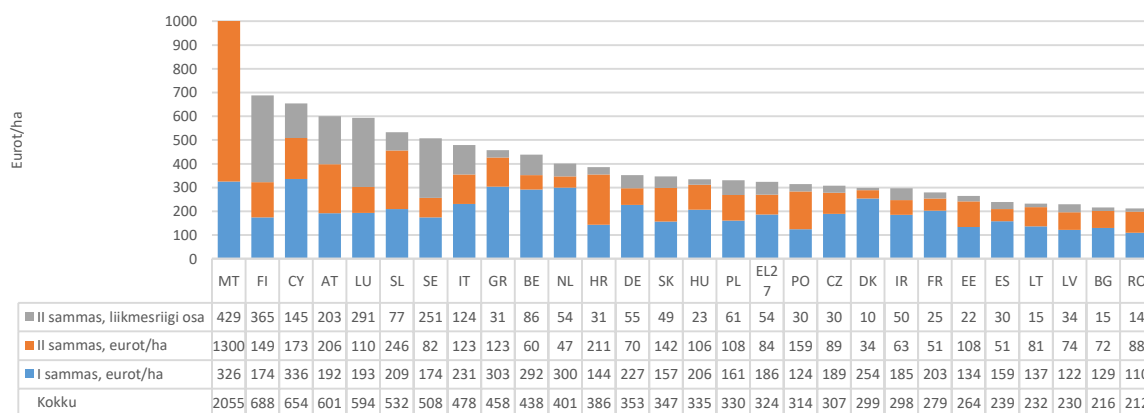
Joonis L2.1. Keskmise otsetoetuste ja II samba toetuste summa ühe ha kasutatava põllumajandusmaa kohta stsenaariumis 2: Status Quo + ÜPP II samba osakaalu suurendamine

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015), EK (2017b) ja Eurostati (2017a) andmete alusel



Joonis L2.2. Keskmise otsetoetuste ja II samba toetuste summa ühe ha kasutatava põllumajandusmaa kohta stsenaariumis 3: EL eelarve väheneb Ühendkuningriigi netopanuse ehk 10 miljardi euro võrra

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015), EK (2017b) ja Eurostati (2017a) andmete alusel



Joonis L2.3. Keskmise otsetoetuste ja II samba toetuste summa ühe ha kasutatava põllumajandusmaa kohta stsenaariumis 4: EL eelarve lähtub EL27 liikmesriikide KRT-st ja kokku lepitud 1,0%-l sellest

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015), EK (2017b) ja Eurostati (2017a) andmete alusel

Tabel L2.1. Keskmine otsetoetuste ja II samba summa ühe ha kasutatava põllumajandusmaa kohta võrreldes EL27 keskmisega stsenaariumides 1-4

	Stsenaarium 1	Stsenaarium 2	Stsenaarium 3	Stsenaarium 4
Belgia	138,7%	134,3%	137,4%	135,3%
Bulgaaria	67,3%	66,7%	67,1%	66,9%
Tšehhi Vabariik	96,0%	94,6%	95,6%	94,9%
Taani	99,2%	90,2%	96,5%	92,3%
Saksamaa	111,0%	108,3%	110,2%	109,0%
Eesti	80,1%	82,1%	80,7%	81,6%
Iirimaa	93,1%	91,6%	92,6%	91,9%
Kreeka	144,8%	140,4%	143,5%	141,4%
Hispaania	75,7%	73,4%	75,0%	73,9%
Prantsusmaa	89,8%	85,1%	88,4%	86,2%
Horvaatia	112,7%	121,3%	115,3%	119,3%
Itaalia	144,1%	148,8%	145,6%	147,7%
Küpros	198,8%	203,1%	200,1%	202,1%
Läti	70,2%	71,3%	70,5%	71,0%
Leedu	72,0%	71,6%	71,9%	71,7%
Luksemburg	171,0%	187,2%	175,9%	183,5%
Ungari	104,6%	103,1%	104,2%	103,4%
Malta	562,8%	656,2%	591,1%	634,6%
Holland	129,6%	122,0%	127,3%	123,8%
Austria	172,7%	189,5%	177,8%	185,6%
Poola	99,6%	102,7%	100,5%	102,0%
Portugal	92,3%	98,4%	94,1%	97,0%
Rumeenia	64,6%	65,9%	65,0%	65,6%
Sloveenia	156,3%	166,9%	159,5%	164,4%
Slovakkia	103,7%	108,4%	105,1%	107,3%
Soome	194,0%	218,2%	201,3%	212,6%
Rootsi	147,0%	159,8%	150,9%	156,8%

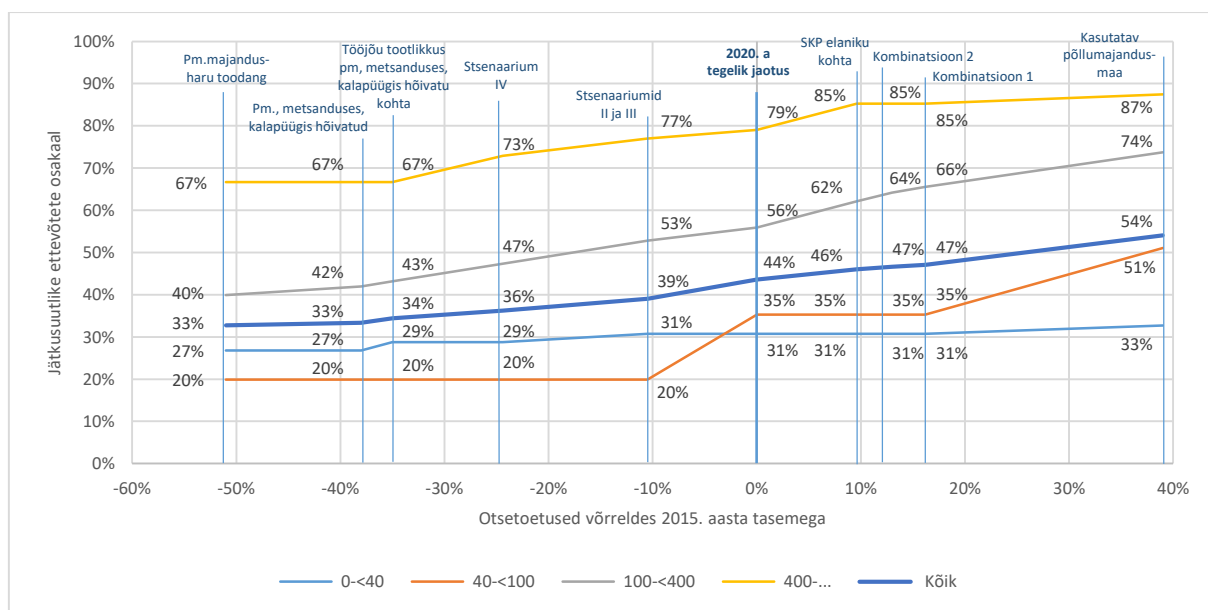
*Rohelise taustaga on märgitud need riigid, kus keskmine otsetoetuste ja ÜPP II samba toetuste toetustase EL27 keskmise suhtes stsenaariumides 2–4 suureneks, punase taustaga need riigid, kus see väheneks.

Allikad: Arvutatud Euroopa Parlamendi (2015), EK (2017b) ja Eurostati (2017a) andmete alusel

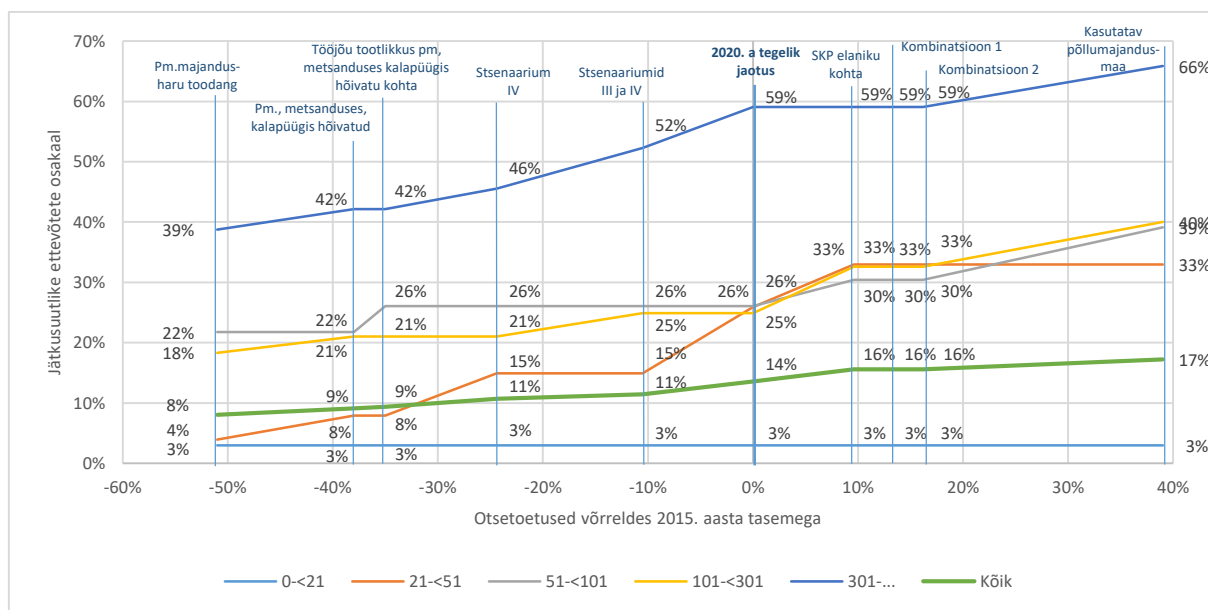
Lisa 3. Objektiivsete kriteeriumite alusel leitud otsetoetuste keskmised ühikumäärad

	2020.a tegelik jaotus		Kasutatav põllumajandusmaa		Põllumajanduse majandusharu toodang			SKP elaniku kohta (PPP)			Tööjõu tootlikkus BLV ning põllumajanduses hõivatute alusel			Põllumajanduse tööjõud			1/3 2020 tegelik jaotus, 1/3 kasutatav põllumajandusmaa, 1/3 SKP elaniku kohta			2/3 2020 tegelik jaotus, 1/3 kasutatav põllumajandusmaa		
	ühiku-määr	% EL27 keskmisest	ühiku-määr	vrl d 2020.a tegelik	ühiku-määr	% EL27 keskmisest	vrl d 2020.a tegelik	ühiku-määr	% EL27 keskmisest	vrl d 2020.a tegelik	ühiku-määr	% EL27 keskmisest	vrl d 2020.a tegelik	ühiku-määr	% EL27 keskmisest	vrl d 2020.a tegelik	ühiku-määr	% EL27 keskmisest	vrl d 2020.a tegelik	ühiku-määr	% EL27 keskmisest	vrl d 2020.a tegelik
Belgia	386,3	157%	245,7	-36,4%	622,0	253%	61,0%	308,4	126%	-20,2%	516,4	210%	33,7%	177,8	72%	-54,0%	313,5	128%	-18,8%	339,5	138%	-12,1%
Bulgaaria	171,2	70%	245,7	43,5%	78,9	32%	-53,9%	125,4	51%	-26,8%	45,2	18%	-73,6%	278,8	113%	62,8%	180,8	74%	5,6%	196,1	80%	14,5%
Tšehhi Vabariik	250,0	102%	245,7	-1,7%	121,1	49%	-51,6%	231,8	94%	-7,3%	102,9	42%	-58,8%	121,4	49%	-51,4%	242,5	99%	-3,0%	248,6	101%	-0,6%
Taani	336,1	137%	245,7	-26,9%	351,9	143%	4,7%	328,3	134%	-2,3%	272,7	111%	-18,9%	81,6	33%	-75,7%	303,4	123%	-9,7%	306,0	125%	-9,0%
Saksamaa	300,5	122%	245,7	-18,2%	303,1	123%	0,8%	322,0	131%	7,1%	291,1	118%	-3,1%	122,2	50%	-59,3%	289,4	118%	-3,7%	282,3	115%	-6,1%
Eesti	176,9	72%	245,7	38,9%	86,9	35%	-50,9%	193,9	79%	9,6%	143,7	58%	-18,8%	94,5	38%	-46,6%	205,5	84%	16,2%	199,8	81%	13,0%
Iirimaa	244,2	99%	245,7	0,6%	129,2	53%	-47,1%	462,7	188%	89,5%	101,1	41%	-58,6%	133,3	54%	-45,4%	317,5	129%	30,0%	244,7	100%	0,2%
Kreeka	400,9	163%	245,7	-38,7%	264,8	108%	-33,9%	175,9	72%	-56,1%	181,3	74%	-54,8%	381,2	155%	-4,9%	274,2	112%	-31,6%	349,2	142%	-12,9%
Hispaania	210,0	85%	245,7	17,0%	240,4	98%	14,5%	239,0	97%	13,8%	440,3	179%	109,7%	147,2	60%	-29,9%	231,6	94%	10,3%	221,9	90%	5,7%
Prantsusmaa	268,1	109%	245,7	-8,3%	275,3	112%	2,7%	273,3	111%	1,9%	418,9	170%	56,3%	113,4	46%	-57,7%	262,4	107%	-2,1%	260,7	106%	-2,8%
Horvaatia	189,9	77%	245,7	29,4%	176,5	72%	-7,1%	156,0	63%	-17,8%	54,4	22%	-71,4%	502,2	204%	164,4%	197,2	80%	3,8%	208,5	85%	9,8%
Itaalia	306,2	125%	245,7	-19,7%	445,3	181%	45,4%	251,6	102%	-17,8%	299,9	122%	-2,1%	362,3	147%	18,3%	267,8	109%	-12,5%	286,0	116%	-6,6%
Küpros	444,9	181%	245,7	-44,8%	498,9	203%	12,1%	212,8	87%	-52,2%	140,5	57%	-68,4%	932,0	379%	109,5%	301,2	123%	-32,3%	378,5	154%	-14,9%
Läti	161,2	66%	245,7	52,4%	61,7	25%	-61,7%	171,4	70%	6,3%	45,2	18%	-72,0%	174,8	71%	8,4%	192,8	78%	19,6%	189,4	77%	17,5%
Leedu	180,7	74%	245,7	36,0%	90,5	37%	-49,9%	197,5	80%	9,3%	95,1	39%	-47,4%	206,4	84%	14,2%	208,0	85%	15,1%	202,4	82%	12,0%
Luksemburg	255,1	104%	245,7	-3,7%	291,7	119%	14,3%	698,1	284%	173,6%	337,1	137%	32,2%	111,3	45%	-56,4%	399,6	163%	56,6%	252,0	103%	-1,2%
Ungari	272,6	111%	245,7	-9,8%	149,5	61%	-45,2%	175,9	72%	-35,5%	54,0	22%	-80,2%	386,4	157%	41,8%	231,4	94%	-15,1%	263,6	107%	-3,3%
Malta	431,0	175%	245,7	-43,0%	1089,5	443%	152,8%	248,9	101%	-42,2%	114,4	47%	-73,5%	1837,8	748%	326,4%	308,5	126%	-28,4%	369,2	150%	-14,3%
Holland	396,4	161%	245,7	-38,0%	1486,2	605%	274,9%	338,2	138%	-14,7%	759,5	309%	91,6%	319,9	130%	-19,3%	326,8	133%	-17,6%	346,2	141%	-12,7%
Austria	253,7	103%	245,7	-3,1%	242,9	99%	-4,2%	331,0	135%	30,5%	236,5	96%	-6,8%	182,4	74%	-28,1%	276,8	113%	9,1%	251,0	102%	-1,0%
Poola	212,5	86%	245,7	15,7%	138,5	56%	-34,8%	181,3	74%	-14,7%	44,4	18%	-79,1%	539,1	219%	153,8%	213,2	87%	0,3%	223,6	91%	5,2%
Portugal	164,6	67%	245,7	49,3%	205,5	84%	24,8%	202,0	82%	22,7%	120,0	49%	-27,1%	310,5	126%	88,7%	204,1	83%	24,0%	191,6	78%	16,4%
Rumeenia	145,8	59%	245,7	68,6%	116,8	48%	-19,9%	155,1	63%	6,4%	47,1	19%	-67,7%	469,7	191%	222,2%	182,2	74%	25,0%	179,1	73%	22,9%
Sloveenia	276,4	112%	245,7	-11,1%	226,0	92%	-18,2%	217,4	88%	-21,4%	62,2	25%	-77,5%	677,8	276%	145,2%	246,5	100%	-10,8%	266,2	108%	-3,7%
Slovakkia	207,4	84%	245,7	18,5%	94,9	39%	-54,2%	202,0	82%	-2,6%	56,2	23%	-72,9%	116,6	47%	-43,8%	218,4	89%	5,3%	220,2	90%	6,2%
Soome	229,9	94%	245,7	6,9%	201,2	82%	-12,5%	284,1	116%	23,6%	265,5	108%	15,5%	139,1	57%	-39,5%	253,2	103%	10,2%	235,2	96%	2,3%
Rootsi	230,5	94%	245,7	6,6%	181,2	74%	-21,4%	323,8	132%	40,5%	239,9	98%	4,1%	82,3	34%	-64,3%	266,7	109%	15,7%	235,6	96%	2,2%
EL27	245,7	100%	245,7	0,0%	245,7	100%	0,0%	245,7	100%	0,0%	245,7	100%	0,0%	245,7	100%	0,0%	245,7	100%	0,0%	245,7	100%	0,0%
Miinum	145,8		245,7		61,7			125,4			44,4			81,6			180,8			179,1		
Maksimum	444,9		245,7		1486,2			698,1			759,5			1837,8			399,6			378,5		
Standardhälve	86,7		0,0		318,6			115,8			175,1			364,7			52,9			57,8		
Variatsiooni-kordaja	0,35		0,00		1,30			0,47			0,71			1,48			0,22			0,24		

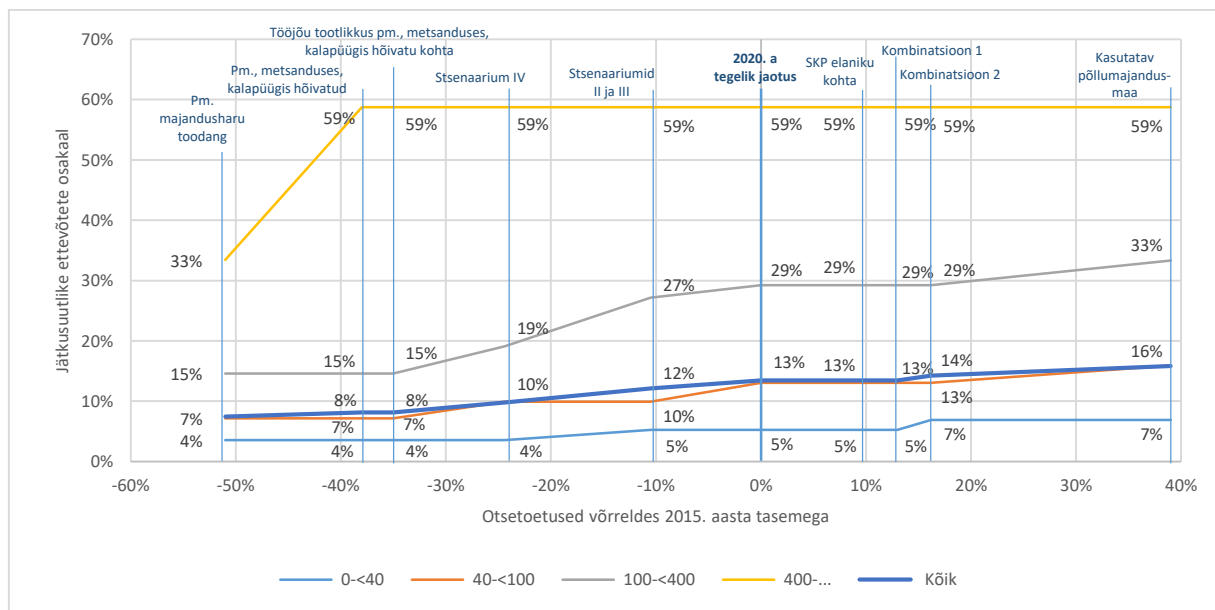
Lisa 4. Otsetoetuste eelarve variantide mõju põllumajandustootjate majanduslikule jätkusuutlikkusele



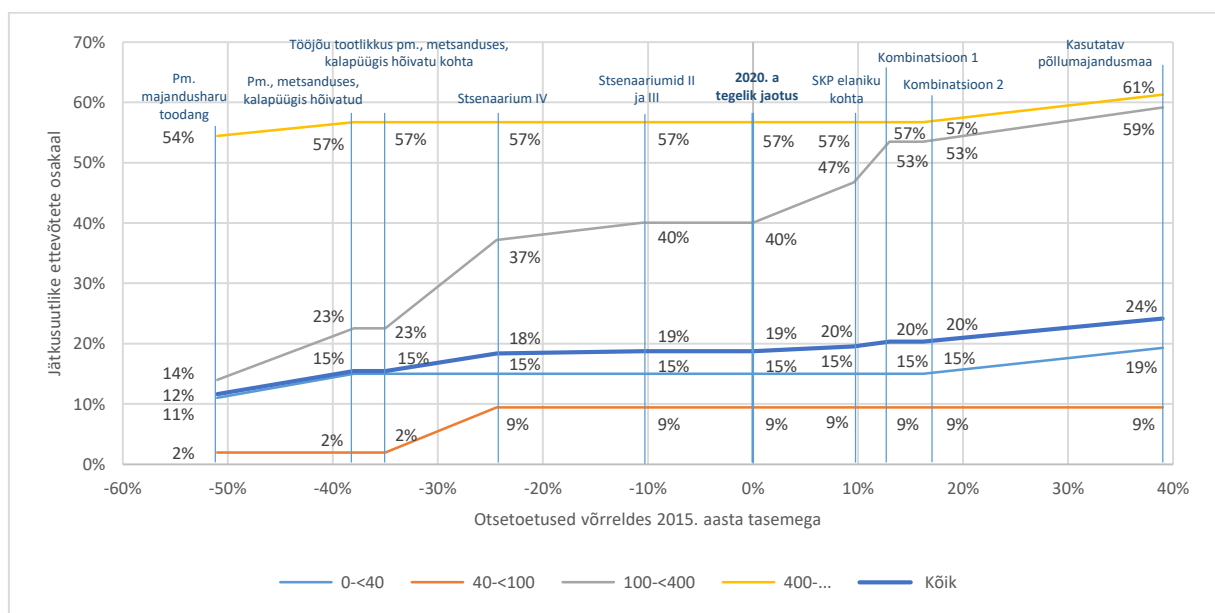
Joonis L4.1. Otsetoetuste erinevate variantide mõju majanduslikult jätkusuutlike taimekasvatuse ettevõtete osakaalule



Joonis L4.2. Otsetoetuste erinevate variantide mõju majanduslikult jätkusuutlike piimatootjate osakaalule



Joonis L4.3. Otsetoetuste erinevate variantide mõju majanduslikult jätkusuutlike loomakasvatusettevõtete osakaalule



Joonis L4.4. Otsetoetuste erinevate variantide mõju majanduslikult jätkusuutlike segatootjate osakaalule

Lisa 5. Lätis ja Leedus kehtivad ebaausaid kauplemistavasid käsitlevad seadused

Läti

Läti konkurentsiseaduse turgu valitseva seisundi definitsiooni sätestava §-13 täiendati lõigetega 2 ja 3 järgmises sõnastuses:

„(2) üks või mitu turuosalist koos omavad turgu valitsevat seisundit jaekaubandusturul juhul kui, arvestades nende piisavalt pika aja jooksul eksisteerinud ostujõudu ja tarnija sõltuvust asjaomasest turust, on neil võimalik otseselt või kaudselt kohaldada tarnija suhtes ebaausaid ja objektiivselt põhjendamata tingimusi, sätteid ja makseid ning nad võivad takistada, piirata või moonutada konkurentsi mistahes asjaomasel turul Läti territooriumil. Igal turuosalisel, kes jaekaubanduses on turgu valitsevas seisundis, on keelatud sellise turgu valitseva seisundi kuritarvitamine Läti territooriumil. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine leiab aset kui:

- 1. kehtestatakse või rakendatakse ebaausaid või objektiivselt põhjendamata tingimusi seoses toodete tagastamisega, välja arvatud kui tagastatud toote puhul on tegemist ebakvaliteetse tootega või tarbijale tundmatu tootega, sealhulgas uue tootega, mille müügi- või tarnekoguste ettepaneku tegi tarnija;*
- 2. kehtestatakse või rakendatakse ebaõiglaseid ja objektiivselt põhjendamata makse-, allahindluse, kaupluses müümise tingimusi, sealhulgas toodete kaupluse riiulile paigutamise ja reklaamimise meetmete osas. Objektiivselt põhjendatud reklaamikulud uue tarbijale tundmatu toote reklaamimiseks ei ole ebaausad ja põhjendamata;*
- 3. kehtestatakse või rakendatakse ebaõiglaseid ja objektiivselt põhjendamata lepingu sõlmimisega seotud maksetingimusi, välja arvatud kui sellised maksed on õigustatud tulenevalt asjaolust, et leping sõlmitakse uue tarnijaga, kes seetõttu vajab erakorralist hindamist;*
- 4. kehtestatakse või rakendatakse ebaõiglaseid ja objektiivselt põhjendamata maksetingimusi seoses toodete tarnimisega varsti avatavasse kauplusesse;*
- 5. kehtestatakse või rakendatakse ebaõiglaselt ja objektiivselt põhjendamatult pikka tarnete eest tasumise maksetähtaega. Toiduainete osas, mille kõlblikkuse aeg ei ole pikem kui 20 päeva, eeldatakse, et ebaausalt pikk on maksetähtaeg, mis ületab 30 päeva alates toote tarnimisest;*
- 6. kehtestatakse või rakendatakse ebaõiglaseid ja objektiivselt põhjendamata leppetrahve tehingutingimuste rikkumise eest.*

(3) Kui jaekaubandusturu osalisel on käesoleva seaduse paragrahv 1 punktis 1 nimetatud turgu valitsev seisund ja leiab aset selle kuritarvitamine vastavalt käesoleva seaduse paragrahv 1 punktile 1, siis vastutav jaekaubandusturu osaline vastavalt käesoleva seaduse paragrahv 14 lõige 2 punktile 1.“

Uue seaduse (Law on the Prohibition to Use Unfair Retail Practices) ebaausate kauplemistavade nimekiri on järgmine:

Jae-ettevõtjatel on keelatud:

- 1) küsida lepingu sõlmimise tasu;
- 2) küsida riiulitasu, välja arvatud juhul kui see on erilisel viisil riiulisse paigutamise eest;
- 3) nõuda saamata jäänud tulu kompenseerimist;
- 4) nõuda uue kaupluse avamise või olemasoleva renoveerimise eest hüvitust;
- 5) nimetada kolmandad isikud, kellelt tarnija peab ostma kaupu, teenuseid või muid varasid, välja arvatud kui esinevad objektiivsed asjaolud;
- 6) nõuda odavaimat hinda, piirates tarnija vabadust anda teis(t)ele ostjatele kaupa odavamalt;
- 7) muuta toodete spetsifikatsioone ja sortimenti vähem kui 10 päeva enne tarne toimumist;

- 8) anda tagasi maha müümata kaupu, välja arvatud kui need on madala kvaliteediga või uued ja tarbijale tundmatud ja nende tarnimise initsiatiiv tuli tarnijalt;
- 9) küsida tasu jae-ettevõtja turundustegevuste eest;
- 10) nõuda tarbija nõuete hüvitamist, välja arvatud kui tarnija on nende eest vastutav;
- 11) kehtestada ebaausaid leppetrahve;
- 12) kehtestada ebaausaid makseid (allahindlusi);
- 13) nõuda jae-ettevõtja logistika või administreerimisega seotud kulude hüvitamist;
- 14) kohaldada allahindlusi toodetele, mida pole müüdud allahindlusperioodil (välja arvatud kui kirjalikult on kokku lepitud teisiti);
- 15) keelduda toodete vastuvõtmisest, mille säilivusajast on 2/3 alles (seda toodete puhul, mille säilivusaeg on üle 30 päeva);
- 16) muuta toiduainete tellimust vähem kui 2 päeva enne tarnet;
- 17) kehtestada ebaausalt pikk arvete tasumise tähtaeg. Toiduainete, mille riivli eluiga ei ole pikem kui 25 päeva, osas on ebaausalt pikk tähtaeg, mis ületab 30 päeva. Värske juurvilja ja marjade osas, mis on tarnitud tootja või tootjate ühenduse poolt vähemalt 3 korda nädalas, on vastav periood 20 päeva.

Leedu

Jae-ettevõtjate ebaausate kauplemistavade keelu seaduse (JEKKS) artikkel 3 kohaselt on *jae-ettevõtjal keelatud mistahes tegevused, mis rikuvad ausaid äritavasid ja mille kohaselt jae-ettevõtja äririsk kantakse üle tarnijale või millega pannakse tarnijale täiendavaid kohustusi või mis piiravad tarnija võimalusi turul vabalt tegutseda ja mida väljendatakse kui tarnijale esitatud nõudmisi:*

1. *maksta otseselt või kaudselt või mistahes muul viisil tasuda õiguse eest tarnija tooteid müüa (nn „sisenemise“ tasu);*
2. *hüvitada jae-ettevõtjale tarnija toodete müügi tõttu kaotatud tulu või vähem saadud sissetulek;*
3. *hüvitada jae-ettevõtja tegevuskulud seoses uue kaupluse sisseseadmisega või vana renoveerimisega;*
4. *osta jae-ettevõtja nimetatud kolmandate isikute tooteid, teenuseid või muud vara;*
5. *tagada, et jae-ettevõtjale müüdud toodete hinnad on väiksemad hindades, millega samu tooteid müüakse teistele ostjatele;*
6. *tavapäraste tarnetingimuste või toote kirjelduste muutmine ilma tarnijale sellest lepingus sätestatud tingimustel ette teatamata, kusjuures teatamise aeg ei tohi olla lühem kui 10 päeva⁵²;*
7. *võtta tagasi maha müümata tooteid, välja arvatud mitteriknevalt pakendatud toiduained, kui see on ohutu, tooted on kõrge kvaliteediga ja aegumiseni on alles veel 1/3 ajast või tootel puudub aegumise aeg;*
8. *maksta otse või kaudselt osa jae-ettevõtja poolt või temaga koos tehtud reklaami kulusid või hüvitada selliseid kulusid muul viisil, välja arvatud juhul kui jae-ettevõtja ja tarnija vahel on kirjalik leping, mis sätestab maksmisele kuuluvate kulude suuruse ja kohaldamisele kuuluvad reklaami meetmed;*
9. *hüvitada tarbija kaebusega seotud kulud, välja arvatud juhul kui tarbija esitab õigustatult kaebuse asjaolude osas, mille eest vastutab tarnija. Nimetatud juhul võib jae-ettevõtja nõuda põhjendatud kulusid;*
10. *maksta otse või kaudselt või hüvitada toodete korraldamise eest, välja arvatud juhul kui jae-ettevõtja ja tarnija kirjalik leping näeb tasu toodete korraldamise eest.*

⁵² Tõendamiskoormus, et poolte vahel on selline leping sõlmitud, on jae-ettevõtjal.

Lisa 6. Ühistegevust soodustavate meetmete kirjeldus

Meetme Tootjarühmade ja -organisatsioonide loomine (MAK 2014–2020 meede 9) üldkirjeldus toob välja:

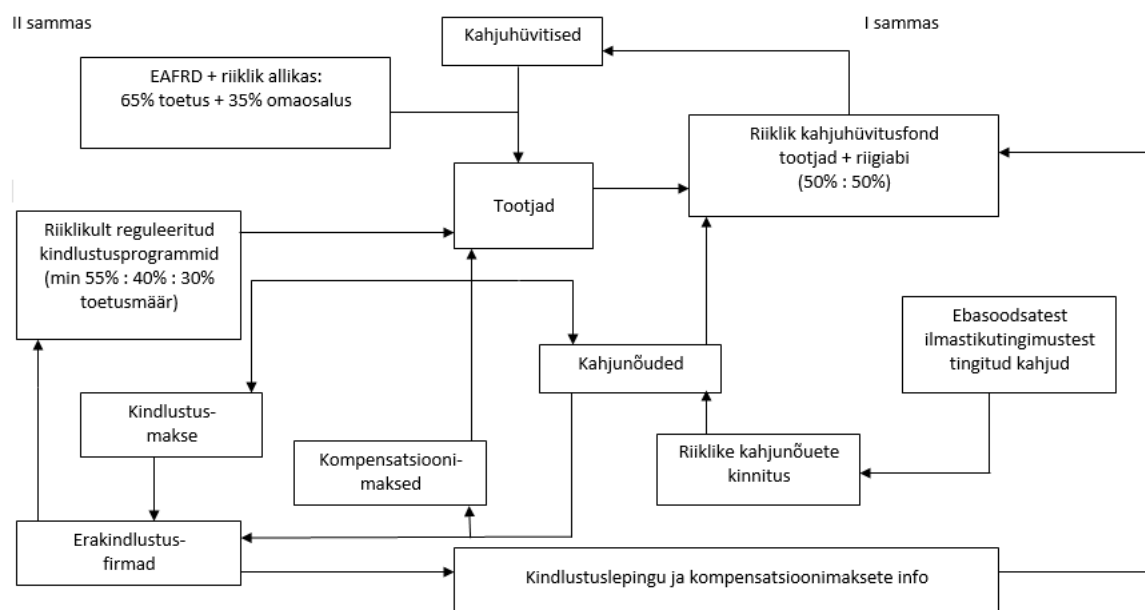
Väikestel põllumajandustootjatel on piiratud ressursside tõttu raske üksi edukalt hakkama saada oma toodete müügieelse ettevalmistuse, töötlemise ja turustamisega. Koondumine tootjarühmadesse aitab neil ressursse liita ning ühiselt toime tulla nende ees seisvate väljakutsetega, mis on seotud turunõuete muutumise ja karmistumisega, kasvanud konkurentsiga nende toodangu turustamisel ning turgude kontsentreerumisega. Põllumajandustoodangust üsna suur osa on toodetud pisemate ettevõtjate poolt, kuid nende läbirääkimispartneritena töötlevas tööstuses ja jaekaubanduses domineerivad suuremad ettevõtjad. Põllumajandustootjate ühistegevuse arendamisel on suur tähtsus toidutarneahela harmoonilise toimimise saavutamisel.

Meetme Koostöö (MAK 2014–2020 meede 16) alla kuulub ühe tegevusena Lühikesed tarneahelad ja kohalike turgude arendamine, mille üldkirjelduses on kirjas:

Väiksematel ja nišitooteid tootvatel tootjatel võimaldab oma kaupa edukamalt tarbijateni tuua ning ületada seejuures turule pääsemise peamised takistused kohalikele turgudele suunatud põllumajandustoodete ja toidu turustamisvõimaluste arendamine. Viimastel aastatel on tekkinud mitmeid müügikanaleid, läbi mille on tarbijatel võimalik hankida toitu otse tootjatelt, kuid nende osakaal on Eesti toiduainete turust väike. Nimetatud võimaluste areng vajab senisest enam ühistegevust, nii toodangu ühisel turustamisel kui ka lisandväärtuse andmisel. Lisaks vajavad parandamist tootjate turundus- ja müügioskused. Oluline on toimivate logistiliste lahenduste välja töötamine ning vajadusel ka investeeringud nii hoiutingimuste tagamisse kui logistikasse. Omatoodetud põllumajandustoodete ühisturustamisega on võimalik saavutada kasumi teenimiseks vajalik mastaabiefekt, tagada pidev kaubapakkumine ning arendada välja kompetents äritehingute sõlmimiseks. Ka eeldab ühisturustamine toodangu kvaliteedi jälgimist ja ühtset tõstmist, mis pikemas perspektiivis loob soodsa pinnase koondatud toodangule kõrgema lisandväärtuse andmiseks ehk põllumajandustoodete ühise töötlemise alustamiseks.

Sellest tulenevalt on oluline toetada lühikesi tarneahelaid ja kohalikel turgudel põllumajandustoodete ja toidu turustamisvõimaluste edasist arendamist. Lühikeste tarneahelate all mõeldakse skeeme, mille kohaselt põllumajandustoodete ja toidu müügil ei tohi tootja ning lõpptarbija vahel olla rohkem kui üks vahendaja.

Lisa 7. Ungari põllumajanduse riskijuhtimise süsteem



Joonis L7.1. Ungari põllumajanduse riksijuhtimise süsteemi struktuur. Süsteemis osaleb kokku 77 000 tootjat, 11 kindlustusfirmat ja ühisfondi, 19 regionaalset riigiasutust ning 8 keskasutust ja instituuti

Allikas: Zubor-Nemes jt, 2016

Tabel L7.1. Ungari põllumajanduse riskijuhtimise süsteemi II samba kindlustusvõimalused

Näitajad		Riskikatte lävend (hävinud saagi osakaal)	A kindlustus- programm	B kindlustus- programm	C kindlustus- programm
Kaetud riskid	Rahe	>30% saagist	Kohustus kindlustada kõik riskitüübid	Vabatahtlik	Vabatahtlik
	Torm			Vabatahtlik	Vabatahtlik
	Tulekahju			Vabatahtlik	Vabatahtlik
	Talvekülm	>50% saagist		Vabatahtlik	Vabatahtlik
	Kevadkülm				Vabatahtlik
	Põud				Vabatahtlik
	Tugev vihm	>40% saagist			Vabatahtlik
	Üleujutus				Vabatahtlik
Toetusmäär	Maksimaalne toetusmäär		65%	65%	65%
	Minimaalne toetusmäär		55%	40%	30%
Taimed	Kindlustatavad taimed		14 kõige olulisemat taime (mais, nisu. õun jt)	76 olulist taime (peamiselt puuviljad ja köögiviljad)	Kõik taimed

Allikas: Zubor-Nemes jt, 2016